



Forum di
QUADERNI COSTITUZIONALI
RASSEGNA

ISSN 2281-2113

Monitore della Giurisprudenza costituzionale
n. 4/2020

decisioni 212/2020 – 281/2020

Hanno collaborato a questo numero

CORRADO CARUSO (coordinatore), 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, FRANCESCO MEDICO, FRANCESCA MINNI, MARTA MORVILLO, FEDERICO PEDRINI,
STEFANO ROSSI, ELENA VALENTINI, ENRICO VERDOLINI, ANNA CAMILLA VISCONTI

**ANCHE IL RICORSO CAUTELARE IMPEDISCE LA DECADENZA DAL
TERMINE PER L'IMPUGNATIVA DEL LICENZIAMENTO DEL LAVO-
RATORE**

**Corte cost., sent. 22 settembre 2020 – 14 ottobre 2020, n. 212, Pres. Morelli,
red. Amoroso**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 6, c. 2°, della legge 15/07/1966, n. 604, come modificato dall'art. 1, c.
38°, della legge 28/06/2012, n. 92]

(artt. 3, 24, 111, 117, primo comma, Cost. e art. 6 CEDU)

La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 2, della l. n. 604 del 1966 (Norme sui licenziamenti individuali), nella parte «**in cui non prevede che l'impugnazione stragiudiziale è inefficace se non è seguita**, entro il successivo termine di 180 giorni, oltre che dal deposito del ricorso nella cancelleria del tribunale in funzione di giudice del lavoro o dalla comunicazione alla controparte della richiesta di tentativo di conciliazione o arbitrato, **anche dal deposito del ricorso cautelare ante causam ai sensi degli articoli 669-bis, 669-ter e 700 c.p.c.**».

Il giudizio innanzi alla Corte trae origine dal caso di un lavoratore che aveva fatto ricorso cautelare d'urgenza, nel termine dei 180 giorni di cui all'articolo 6, secondo comma, della legge n. 604 del 1966, avverso il proprio trasferimento disposto dal datore di lavoro in una sede dell'azienda collocata in un'altra regione, senza però successivamente promuovere anche il giudizio di merito previsto per impedire la decadenza dell'impugnazione. Di conseguenza, il giudice *a quo* ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, secondo comma, della legge 15 luglio 1966, n. 604 (Norme sui licenziamenti individuali). In primo luogo, il giudice rimettente ha ritenuto che la normativa impugnata, non ricomprendendo nel termine «ricorso» idoneo a impedire il maturare della decadenza, anche il ricorso per provvedimento d'urgenza *ante causam*, finirebbe con il precludere, nella sostanza, l'accesso del lavoratore alla tutela cautelare, pur costituzionalmente necessaria *ex art. 24 Cost.* Difatti, da un lato, la disposizione censurata impedirebbe al giudice cautelare, adito con il ricorso *ante causam*, di pronunciarsi sulla domanda del ricorrente ove il termine decadenziale spiri nelle more dello stesso procedimento cautelare e, dall'altro,

avrebbe l'effetto di rendere *inutiliter data* persino un'eventuale ordinanza di accoglimento della domanda cautelare nell'ipotesi in cui, entro il previsto termine di decadenza, non venga proposto il ricorso di merito o comunicata alla controparte la richiesta di tentativo di conciliazione o di arbitrato. Inoltre, per il giudice *a quo* la disposizione censurata contemplerebbe una sanzione irragionevole nei confronti del lavoratore, in quanto sproporzionata rispetto agli obiettivi perseguiti con la sua introduzione, impedendo al lavoratore, per motivi meramente formali e di rito, l'impugnazione di un atto che pure abbia attivamente e tempestivamente contestato con la proposizione di un mezzo idoneo ad anticipare gli effetti del giudizio di merito, come il ricorso cautelare. In aggiunta, la disposizione impugnata, sotto differente ma connesso profilo, **violerebbe l'art. 3 Cost., in quanto irragionevole perché, pur non assegnando alcuna rilevanza, al fine di impedire la decadenza, alla proposizione di un ricorso cautelare, ritiene invece idonei, oltre al ricorso introduttivo del giudizio di merito, anche atti di natura stragiudiziale, che possono concludersi senza la definitiva regolazione dei rapporti tra le parti, come la richiesta di tentativo di conciliazione e di arbitrato.**

La Corte ha ritenuto che la disposizione censurata contrasti con il principio di eguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., con il conseguente assorbimento degli altri parametri. Difatti, la Corte ha considerato che la mancata previsione anche del ricorso per provvedimento d'urgenza ai sensi degli artt. 669-bis, 669-ter e 700 cod. proc. civ., **quale atto idoneo a impedire, se proposto nel termine di decadenza, l'inefficacia dell'impugnazione stragiudiziale del primo comma dell'art. 6 della legge n. 604 del 1966, e a dare accesso alla tutela giurisdizionale, è contraria al principio di eguaglianza (art. 3 Cost.),** se posta in comparazione con l'idoneità riconosciuta, invece, dalla stessa disposizione censurata alla richiesta di attivazione della procedura conciliativa o arbitrale. D'altra parte, **la disposizione sarebbe contraria anche al principio di ragionevolezza in riferimento alla finalità sottesa alla previsione del termine di decadenza in esame, essendo la domanda di tutela cautelare idonea a far emergere il contenzioso insito nell'impugnazione dell'atto datoriale.** In conclusione, pertanto, la Corte costituzionale, con una sentenza additiva, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata nella parte in cui non consente l'interruzione della decadenza per proporre impugnazione del provvedimento datoriale anche a seguito del ricorso cautelare anteriore alla causa proposto ai sensi degli artt. 669-bis, 669-ter e 700 cod. proc. civ. [A. Contieri]

**LEALE COLLABORAZIONE E COMMISSARIAMENTO
SANITARIO LIMITANO LO SPAZIO D'INTERVENTO
REGIONALE**

**Corte cost., sent. 23 settembre – 20 ottobre 2020, n. 217, Pres. Morelli,
red. de Pretis**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 4, c. 25°, 9, c. 2°, e 19 della legge della Regione Lazio 28/12/2018, n.
13]

(Cost., artt. 3, 97, 117, comma terzo, e 120 Cost.)

La sentenza n. 217 del 2020 ha definito un giudizio in via principale avente ad oggetto alcune disposizioni della legge di stabilità della Regione Lazio per il 2019.

La prima questione verte sulla previsione di un'autorizzazione di spesa per la realizzazione di un hub mirato alla gestione di situazioni di emergenza sanitaria nel Comune di Anagni. Secondo il governo, tale norma si pone in contrasto con le competenze del Commissario ad acta per il Piano di rientro.

Sul punto la Corte ricorda che il commissariamento sanitario della Regione Lazio è stato previsto dall'art. 4 del decreto-legge n. 159 del 2007 (convertito con modificazioni dalla legge n. 222 del 2007) e che, effettivamente, quanto previsto dalla disposizione impugnata rientra nelle competenze del Commissario ad acta. La Regione aveva, peraltro, inserito nella disposizione una «clausola di salvaguardia», in base alla quale «[l]e disposizioni di cui al presente comma si applicano in quanto compatibili con le previsioni del piano di rientro dal disavanzo sanitario della Regione [...]». A riguardo la Corte ricorda che, per giurisprudenza ormai costante, clausole di questo tipo sono considerate inidonee allo scopo di preservare dal vizio di incostituzionalità norme legislative regionali in contrasto con le competenze del commissario ad acta per il piano di rientro dal disavanzo sanitario (sentenze n. 199 del 2018 e n. 28 del 2013).

Il principio di leale collaborazione sancito dall'art. 120 Cost., infatti, riguarda proprio il potere sostitutivo statale e, sebbene tale principio sia richiamato come limite all'intervento statale, «è **implicito nella stessa natura relazionale del principio che esso debba essere rispettato anche da parte della regione**». La norma è perciò illegittima.

La seconda disposizione impugnata, che riguarda la definizione del contenzioso pendente in materia di controlli esterni in ambito sanitario, pur antecedenti il

commissariamento, si porrebbe in contrasto con le funzioni del Commissario ad acta per il piano di rientro, per violazione del principio di leale collaborazione. Anche in questo caso la questione è fondata poiché la norma regionale interviene su un oggetto sottratto all'autonomia regionale, sovrapponendosi con le competenze del commissario.

La terza norma impugnata concerne, infine, l'interpretazione autentica di una disposizione sull'ampiamiento edilizio contenuta nella legge regionale sul piano casa. Secondo il governo, tale la norma di interpretazione autentica violerebbe l'art. 3 Cost., il principio di buon andamento e i principi fondamentali della legislazione statale in materia di governo del territorio. Anche in questo caso, la Corte rileva la violazione della Costituzione e, segnatamente, dell'art. 117, comma terzo, Cost. [L. Busatta]

IL GIUDICE DELLE LEGGI RIDEFINISCE (ESTENDENDOLO) L'AMBITO OPERATIVO DELL'ART. 512 C.P.P.

**Corte cost., sent. 23 settembre 2020 – 20 ottobre 2020, n. 218, Pres. Morelli,
red. Petitti**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 512 c.p.p.]

(artt. 3, 111 Cost.)

Con ordinanza del 27 giugno 2019, il Tribunale ordinario di Roma ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 512 c.p.p. «nella parte in cui non prevede la possibilità di disporre la lettura delle dichiarazioni, rese in sede di interrogatorio dinanzi al giudice per le indagini preliminari, di cui non sia possibile la ripetizione per impossibilità di natura oggettiva, di imputato di un reato collegato a norma dell'art. 371, comma 2, lett. b) c.p.p., da escutersi quale testimone assistito, nell'ipotesi di cui all'art. 64, comma 3, lett. c) c.p.p., per violazione degli artt. 3 e 111 della Costituzione».

Il Tribunale di Roma era chiamato a vagliare l'ammissibilità della lettura dibattimentale di dichiarazioni eteroaccusatorie rese da una persona che, chiamata a deporre in dibattimento quale "testimone assistito" ai sensi dell'art. 197-*bis* c.p.p., era tuttavia risultata irreperibile per cause ritenute non prevedibili. In particolare, richiesto di ammettere la lettura dibattimentale delle dichiarazioni rese nell'interrogatorio di garanzia dal "testimone assistito", il giudice rimettente ha giudicato rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità

costituzionale dell'art. 512 c.p.p. coinvolgenti i parametri di cui all'art. 3 e 111, comma 5, Cost.

Dopo un'accurata ricostruzione della disciplina descritta dagli artt. 512, 513, 210 e 197 *bis* c.p.p., la Corte Costituzionale ha condiviso la premessa interpretativa fondante la questione di legittimità, e cioè la ritenuta impossibilità di dare lettura delle dichiarazioni rese al giudice delle indagini preliminari dall'imputato di reato collegato ai sensi dell'art. 371, comma 2, lettera *b*), c.p.p. in sede di interrogatorio di garanzia *ex art.* 294 c.p.p.

In passato, analoga questione era già stata sottoposta all'attenzione della Corte, che, in particolare con l'ordinanza n. 112 del 2006, aveva optato per la manifesta infondatezza, osservando che «l'inapplicabilità dell'art. 513 c.p.p., ritenuta nel caso di specie dal giudice rimettente, poggiasse sull'erroneo presupposto che il dichiarante, coimputato nel medesimo procedimento, giudicato con sentenza divenuta irrevocabile e successivamente morto, avesse già assunto la qualità di “testimone assistito”». Sennonché, con la sentenza odierna il Giudice delle leggi ha scelto di rivisitare il presupposto esegetico su cui si era basata tale precedente pronuncia, con questo *revirement*, determinante ai fini dell'esito decisionale: «in realtà, ai fini della disciplina della lettura delle dichiarazioni predibattimentali, per l'assunzione della qualità di testimone – “puro” o “assistito” che sia – non rileva soltanto l'atto della deposizione dibattimentale, ma già l'attribuzione dei relativi obblighi, che discendono dalla citazione o dalla ammissione del giudice e, prima ancora, dall'avvertimento di cui all'art. 64, comma 3, lettera *c*), c.p.p. formulato all'imputato di reato connesso o collegato a norma dell'art. 371, comma 2, lettera *b*) prima delle sue dichiarazioni sulla responsabilità di altri».

Sulla scorta di tale rimediazione, la Corte ha coerentemente escluso l'applicabilità dell'art. 513 c.p.p. (operante soltanto per le precedenti dichiarazioni rese dall'imputato o dai soggetti indicati dall'art. 210 c.p.p.), scartando al contempo la possibilità di dare applicazione all'art. 512 c.p.p. Infatti, tale ultima disposizione – che, derogando al principio del contraddittorio nella formazione della prova sancito dal quarto comma dell'art. 111 Cost., identifica una norma di stretta interpretazione – consente la lettura acquisitiva (quando, per fatti o circostanze imprevedibili, ne sia divenuta impossibile la ripetizione) dei soli atti assunti dalla polizia giudiziaria, dal pubblico ministero, dai difensori delle parti private e dal giudice nel corso dell'udienza preliminare; non menzionando anche gli atti acquisiti dinanzi al giudice per le indagini preliminari (tra i quali si colloca anche l'interrogatorio disciplinato dall'art. 294), l'art. 512 c.p.p. dunque non ne consente il recupero al fascicolo dibattimentale. Ciò evidenzia una chiara lacuna normativa, e ha determinato l'illegittimità costituzionale parziale della disposizione, per contrasto con l'art. 3 Cost., «nella parte in cui non prevede che, alle condizioni ivi stabilite, sia data lettura delle dichiarazioni rese al giudice per le indagini preliminari in sede di interrogatorio di garanzia dall'imputato di un reato collegato a

norma dell'art. 371, comma 2, lettera b), che, avendo ricevuto l'avvertimento di cui all'art. 64, comma 3, lettera c), sia stato citato per essere sentito come testimone».

La questione sollevata in riferimento all'art. 111 Cost. è conseguentemente risultata assorbita. [E. Valentini]

**«TUTELA DELLA CONCORRENZA», LIBERTÀ DI STABILIMENTO
E ATTUAZIONE DELLA C.D. DIRETTIVA BOLKENSTEIN: PROFILI DI
INCOSTITUZIONALITÀ NELLA NORMATIVA DELLA REGIONE VE-
NETO PER IL RILASCIO DELLE CONCESSIONI DI UTILIZZO DEL
DEMANIO MARITTIMO**

**Corte cost., sent. 22 settembre – 28 ottobre 2020, n. 222, Pres. MORELLI,
red. BARBERA**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 54, commi 2, 3, 4, 5, della legge della Regione Veneto 33 del 2002]

(art. 117, comma 2, lettera e), Cost.)

La Corte Costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 54, commi 2, 3, 4 e 5 della legge 33 del 2002 della Regione Veneto, per violazione della competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza» ex art. 117, comma 2, lettera e) Cost.

La legge della Regione Veneto ha disciplinato le modalità di svolgimento della procedura di selezione pubblica per il rilascio delle concessioni per l'utilizzo del demanio marittimo per attività di carattere turistico-ricreativo e ha interessato, in particolar modo, le concessioni per gli stabilimenti balneari.

La normativa prevedeva che, in caso di cambiamento nella titolarità della concessione, il gestore subentrante dovesse versare un indennizzo al gestore uscente di ammontare pari al 90% del valore complessivo dell'azienda, quantificato sulla base di una perizia giurata allegata agli atti di gara, quale condizione inderogabile per l'aggiudicazione della concessione.

La Corte ha ribadito come la disciplina delle concessioni sui beni demaniali marittimi investa plurime sfere di competenza, sia statali che regionali; in particolar modo, assumono rilievo i principi europei e nazionali di libera concorrenza e di libertà di stabilimento, riconducibili alla competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza» ex art. 117, comma 2, lettera e), Cost.

La disciplina dell'art. 16 del decreto legislativo 59 del 2010, che recepisce nell'ordinamento italiano l'art 12 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, fissa il principio di imparzialità delle procedure di selezione pubblica per l'assegnazione delle concessioni e, per garantire l'effettività di questo principio, dispone espressamente che non possano essere accordati particolari vantaggi al gestore uscente.

Le disposizioni della legge 33 del 2002 della Regione Veneto, dichiarate illegittime dalla Corte per invasione della sfera di competenza statale, condizionavano il subentro nel rapporto concessorio al versamento dell'indennizzo a favore del concessionario uscente; laddove questa condizione non fosse stata rispettata, l'aggiudicatario della concessione sarebbe stato escluso dal subentro.

Una previsione tanto stringente, rendendo più oneroso l'accesso al mercato di riferimento alle nuove imprese che volessero subentrare nelle concessioni, costituiva un elemento di disincentivo alla partecipazione alle selezioni pubbliche di nuovi soggetti imprenditoriali e, di fatto, avvantaggiava le imprese già titolari delle concessioni per il solo territorio della Regione Veneto. [E. Verdolini]

LA CORTE COSTITUZIONALE CHIARIFICA LA *RATIO* DELLA DISCIPLINA DEL TUEL SULLE «ESECUZIONI NEI CONFRONTI DEGLI ENTI LOCALI» ED ESCLUDE LA VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI RAGIONEVOLEZZA ED EGUAGLIANZA

Corte cost., sent. 23 settembre – 23 ottobre 2020, n. 223, Pres. Morelli, red. Antonini

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 159, d. lgs. n. 267/2000]

(artt. 3; 24 e 117, co. 1, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU e all'art. 1 Protocollo addizionale alla CEDU)

Con la sentenza indicata in epigrafe, la Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 159 del decreto legislativo n. 267/2000, recante «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali» (TUEL) in riferimento agli artt. 3, 24 e 117, co. 1 in relazione, quest'ultimo, all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e

delle libertà fondamentali (CEDU) e all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU.

La disposizione censurata, recante «Norme sulle esecuzioni nei confronti degli enti locali» si porrebbe in contrasto – ad avviso del giudice rimettente – con il principio di ragionevolezza e di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., nella parte in cui il comma 2 della disposizione non prevede che l'impignorabilità sia inoppugnabile a coloro che vantino crediti riconducibili a una delle finalità da essa stessa prese in considerazione, oltretutto con l'effettività della tutela giurisdizionale ed il diritto di agire in giudizio.

Ad avviso del giudice *a quo*, pertanto, la disposizione censurata determinerebbe una ingiustificata disparità di trattamento tra creditori “ordinari” e creditori “qualificati”, trattando in maniera eguale situazioni diseguali, e denoterebbe una intrinseca incoerenza interna rispetto alla *ratio* sottesa alla disciplina, che il giudice rimettente individua nell'esigenza di tutelare i creditori qualificati ovvero coloro i quali vantino crediti riconducibili alle finalità di cui al comma 2 della disposizione censurata, *sub* a), b) e c).

Nel merito, la Corte costituzionale ritiene la censura infondata in considerazione, *in primis*, dell'erroneità dell'assunto di partenza del giudice *a quo* relativamente alla *ratio* della disposizione censurata.

In tal senso, la Corte sottolinea che l'obiettivo di tutela della disposizione non è quello di apprestare una tutela individuale specificamente rivolta ai creditori qualificati, bensì quello di assicurare la funzionalità dell'ente e, dunque, la capacità dell'ente di espletare le funzioni coesenziali alla sua stessa esistenza, mediante la previsione, sotto rigide condizioni, di limiti e divieti alla pignorabilità delle riserve di denaro dell'ente locale. Orienterebbe in tal senso, ad avviso del Giudice delle leggi, il fatto che non si preveda alcun vincolo temporale in relazione alla tipologia di spesa di cui all'art. 159, co. 2, lett. c), ovvero sia le somme destinate all'«espletamento dei servizi locali indispensabili». Ciò denoterebbe, a ben vedere, come la norma sia preordinata a destinare le risorse finanziarie dell'ente locale al perseguimento dell'interesse pubblico, in specie, della comunità di riferimento (cfr., in tal senso, ord. n. 83/2003).

Dalla rilevata insussistenza di un qualsivoglia *vulnus* al canone della ragionevolezza sotto il profilo della incoerenza interna della norma deriva, parimenti, l'infondatezza della censura sotto il versante dell'irragionevole disparità di trattamento tra creditori ordinari e qualificati, posto che, alla luce della *ratio* della disciplina come ricostruita dalla Corte costituzionale, eventuali pignoramenti da parte di entrambe le categorie di creditori sarebbero suscettibili di compromettere la funzionalità dell'ente.

Per quanto attiene alle ulteriori censure sollevate con riferimento alla effettività della tutela giurisdizionale e al diritto di agire in giudizio, la Corte costituzionale dichiara la questione inammissibile per non avere il giudice *a quo* adeguata-

mente motivato detto profilo di illegittimità costituzionale sotto il versante della non manifesta infondatezza.

Conclusivamente, la Corte costituzionale dichiara inammissibile la q.l.c. dell'art. 159 del d. lgs. n. 267/2000 in relazione agli artt. 24 e 117, co. 1 in relazione, quest'ultimo, all'art. 6 della CEDU ed all'art. 1 del Protocollo addizionale e infondata la q.l.c. sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. [A.C. Visconti]

DISPARITÀ DI TRATTAMENTO NELL'ACCESSO ALLA QUALIFICA DI VICE SOVRINTENDENTE DELLA POLIZIA DI STATO

**Corte cost., sent. 7 ottobre – 27 ottobre 2020, n. 224, Pres. Coraggio, red.
Amoroso**

Giudizio in via incidentale (Giudice *a quo*: tribunale amministrativo regionale
per la Sicilia)

art. 75, primo comma, del d.P.R. 24 aprile 1982, n. 335 (Ordinamento del
personale della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia)

(artt. 3, primo e secondo comma, 97, primo comma, Cost.)

Il TAR regionale per la Sicilia ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'**art. 75, primo comma, del d.P.R. n. 335 del 1982**, in riferimento **agli artt. 3, primo e secondo comma, e 97, primo comma, Cost.** In particolare, tale disposizione è censurata nella parte in cui, **ancorando la decorrenza giuridica dei vice sovrintendenti della Polizia di Stato promossi per merito straordinario alla data nella quale si è verificato il fatto che ha comportato l'avanzamento di carriera**, determinerebbe un'**illegittima disparità di** trattamento (con ricadute anche sui principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa), **rispetto alla posizione dei vice sovrintendenti che hanno avuto accesso alla medesima qualifica**, a seguito di **procedure selettive o concorsuali interne**. Per costoro, infatti, è prevista una diversa retrodatazione giuridica, alla data del 1° gennaio successivo a quello in cui si sono verificate le vacanze, secondo quanto disposto dall'art. 24-*quater* del d.P.R. n. 335 del 1982, modificato dal d.lgs. n. 53 del 2001.

Le questioni sono **fondate**. La Corte costituzionale ravvisa infatti una illegittima disparità di trattamento, a fronte del fatto che la **disciplina vigente per i vice sovrintendenti promossi per concorso o procedura interna non è stata resa uni-**

forme a quella dei vice sovrintendenti promossi per merito straordinario, rispetto ai quali l'anzianità decorre in modo differente. Per quanto la diversità dei due percorsi di accesso alla medesima qualifica si ricomponga con la nomina formale, si considera comunque discriminatorio che vi sia una differenziazione penalizzante per coloro che abbiano raggiunto la medesima qualifica in un momento anteriore rispetto a chi l'abbia ottenuta successivamente, finendo così per trattare in modo arbitrariamente diverse situazioni simili. Ciò, in violazione dell'art. 3 Cost. e del principio di imparzialità che deve connotare l'azione dell'amministrazione pubblica. [A. Chiusolo]

LE ILLEGITTIMITÀ DELLA L. N. 4/2019 (REGIONE MOLISE): LA CORTE SUL PERSONALE DISTACCATO, I COMANDI, GLI INCARICHI DIRIGENZIALI E LA GESTIONE DEI RIFIUTI SPECIALI

Corte cost., sent. 30 ottobre 2020, n. 227, Pres. Morelli, red. Coraggio

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 10, 15, c. 2, lett. f), g) e h), 3, lett. i), 16, c. 1, lett. b), f) e g), e 32 della legge della Regione Molise 10 maggio 2019, n. 4]

(artt. 81, terzo comma, 97, 117, secondo comma, lettere l) ed s), e terzo comma, e 120, primo comma, della Costituzione)

Numerose sono le censure mosse dallo Stato alla legge 10 maggio 2019, n. 4 della Regione Molise.

La prima questione ha ad oggetto l'art. 10 che ha introdotto il principio per cui il **trattamento economico** dell'amministratore unico dell'Agenzia regionale per lo sviluppo agricolo, rurale e della pesca (ARSARP), che deve essere nominato tra i direttori di dipartimento della Giunta regionale, tra i dirigenti regionali ovvero tra i direttori di servizio dell'Agenzia, si conforma ai principi in materia di retribuzione del personale con **qualifica dirigenziale** e, dall'altro, ha abrogato la disposizione che stabiliva la corresponsione all'amministratore unico dell'ARSARP di un'indennità di funzione onnicomprensiva, determinata dalla Giunta regionale, non eccedente il 70% della retribuzione dei dirigenti di servizio della Regione Molise. Secondo la prospettazione della Avvocatura dello Stato, la norma impugnata, prevedendo un incremento del trattamento economico, senza fissare alcun limite, violerebbe l'art. 81, terzo comma, Cost., non essendo garantita la necessaria **copertura finanziaria**. Tale disciplina, tuttavia, individua la

platea degli aspiranti alla nomina tra soggetti tutti già titolari di funzioni dirigenziali, per i quali trova applicazione il principio di **onnicomprendività della retribuzione dirigenziale**; principio che, per l'espresso richiamo contenuto nella lettera a), del citato art. 10, comma 1, vale anche per l'amministratore unico dell'Agenzia. Ne consegue che dalla disposizione censurata non deriva alcun onere aggiuntivo e quindi nessuna violazione dell'art. 81, comma 3 Cost.

La seconda questione riguarda l'art. 15, comma 2, lettere f) e g), nella parte in cui prevede che gli oneri finanziari relativi al costo ordinario del personale dipendente degli enti e delle società appartenenti al gruppo "Sistema Regione Molise" con qualifica non dirigenziale e con qualifica dirigenziale distaccati rimangano a carico dei bilanci dei rispettivi enti di appartenenza; e l'art. 16, comma 1, lettere f) e g), che disciplina allo stesso modo il **distacco di personale** dagli enti rientranti nel sistema sanitario regionale (ASREM e ARPA). Tuttavia, tali vicende non possono essere considerate 'distacchi', ma 'comandi' in quanto il "Sistema Regione Molise" non è caratterizzato dall'unità finanziaria necessaria per ritenere operativo l'istituto del distacco, e quindi conservando i propri bilanci il **mancato rimborso** si traduce in un **onere improprio**. Le norme impugnate, pertanto, nel prevedere che il trattamento economico rimanga a carico dell'amministrazione di appartenenza, risultano incostituzionali, essendo in contrasto con la disciplina di cui all'art. 70, comma 12, del d.lgs. n. 165 del 2001 – che impone all'amministrazione utilizzatrice di rimborsare all'amministrazione di appartenenza l'onere relativo al trattamento fondamentale – adottata nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.), e volta anche a garantire la corretta allocazione della spesa nell'ambito del «coordinamento della finanza pubblica» (così già sent. n. 172/2018).

La Corte ha poi ritenuto illegittimi anche gli istituti del **comando** e del **distacco** per il personale delle **società partecipate**, il cui rapporto di lavoro è disciplinato dall'art. 19 d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, presso altri enti regionali. Il legislatore statale, infatti, non ha previsto la possibilità del comando presso le amministrazioni, perché rimane fra questo personale e quello dipendente delle pubbliche amministrazioni una barriera tuttora insuperabile, che trova la sua giustificazione anzitutto sul piano delle scelte discrezionali compiute dal legislatore statale nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di ordinamento civile, ma anche, e più sostanzialmente, nel principio di buon andamento della pubblica amministrazione previsto dall'art. 97 Cost., ed in quelli in materia di coordinamento della finanza pubblica (sentt. nn. 251/2016; 326/2008). «L'estensione della possibilità di comando [...] inficia il sistema organizzativo e finanziario costruito dal legislatore statale, permettendo di fatto una incontrollata espansione delle assunzioni, con il duplice effetto negativo di scaricare oneri ingiustificati sulle società

pubbliche, indotte ad assumere personale non necessario, e di alterare il delicato equilibrio che dovrebbe presiedere al rapporto fra organici e funzioni».

In quarto luogo, come già rilevato nella sent. n. 257/2016, è illegittima **l'esclusione di alcuni incarichi dirigenziali** conferiti dalla Giunta regionale dal computo della **dotazione organica** perché, in tal modo, si consente il superamento dei limiti percentuali al conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti esterni all'amministrazione imposto dall'art. 19, comma 5-bis del d.lgs. n. 165 del 2001, e così è violato l'art. 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, nonché l'art. 97, secondo comma, Cost. (sentt. nn. 105/2013; 192/2019).

In ultimo, è illegittima la limitazione nel proprio territorio dello **smaltimento dei rifiuti speciali** per contrarietà al comma 3 dell'art. 182 del d.lgs. n. 152 del 2006 che prevede «una rete integrata ed adeguata di impianti» per consentire «lo smaltimento dei rifiuti in uno degli impianti appropriati più vicini ai luoghi di produzione o raccolta al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi» (come già ribadito nella sent. n. 10/2009). Infatti, «la disciplina dei rifiuti va ricondotta alla **“tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”** [...], materia naturalmente trasversale, idonea perciò a incidere sulle competenze regionali» (sent. n. 289/2019 richiamando sentt. nn. 215/2018; 151/2018; 54/2012; 380/2007; 259/2004) e che «costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse derogino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino» (sent. n. 58/2015). Il divieto previsto dalla disciplina regionale in questione è pertanto incompatibile con le finalità e con lo stesso concetto di 'rete integrata', che esigono una possibilità di interconnessione tra i vari siti del sistema, in particolare privilegiando la vicinanza fra luogo di produzione e luogo di raccolta. [M. Caldironi]

AL LEGISLATORE LA SCELTA SUL RICONOSCIMENTO DELLA GENITORIALITÀ OMOSEX A SEGUITO DI PMA

Corte cost., sent. 20 ottobre 2020 – 4 novembre 2020, n. 230, Pres. red.

Morelli

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[L. 76/2016, art. 1, co. 20, d.P.R. 396/2000, art. 29, co. 2]

(artt. 2, 3, co. 1 e 2, 30, 117, co. 1, Cost. in relazione agli artt. 24, §. 3, Cdfue e 8 e 14 Cedu, 2 Convenzione dei diritti fanciullo)

Nel corso di un giudizio per rettifica di atto di nascita – proposto da due donne, le quali, premesso di essere unite civilmente e di avere, una di esse con il consenso dell'altra, avviato (all'estero) pratica di fecondazione medicalmente assistita dalla quale è nato un bambino, chiedevano dichiararsi l'illegittimità del rifiuto opposto dall'Ufficiale dello stato civile alla loro richiesta congiunta di indicare il minore come figlio di entrambe e non della sola partoriente – il Tribunale ordinario di Venezia ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 20, della legge n. 76/2016, «nella parte in cui limita la tutela delle coppie di donne omosessuali unite civilmente ai “soli diritti e doveri nascenti dall'unione civile”», e dell'art. 29, comma 2, del d.P.R. n. 396/2000 ss.mm. nella parte in cui «limita la possibilità di indicare il solo genitore “legittimo, nonché di quelli che rendono o hanno dato il consenso ad essere nominati” e non anche alle donne tra loro unite civilmente e che abbiano fatto ricorso (all'estero) a procreazione medicalmente assistita», in riferimento agli artt. 2, 3, primo e secondo comma, 30 e 117 [primo comma] della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 24, §. 3., Carta di Nizza e agli artt. 8 e 14 della Cedu, e all'art. 2 della Convenzione sui diritti del fanciullo. Secondo il giudice rimettente, il combinato disposto delle norme censurate pregiudicherebbe, infatti, alcuni diritti inviolabili della persona, quali il diritto alla genitorialità e il diritto alla procreazione nell'ambito di una unione civile legalmente riconosciuta nell'ordinamento italiano; discriminerebbe i cittadini per il loro orientamento sessuale ed in considerazione delle condizioni patrimoniali in cui versano le coppie; introdurrebbe, anche avuto riguardo al panorama della legislazione europea, un irragionevole divieto basato su discriminazioni per mere ragioni legate all'orientamento sessuale dei componenti la coppia.

La Corte sottolinea come, in forza della legge n. 40/2004, il ricorso a tecniche di procreazione medicalmente assistita presuppone le parti coinvolte nel progetto di genitorialità siano coppie «di sesso diverso», atteso che le coppie dello stesso sesso non possono accedere, in Italia, alle tecniche di procreazione medicalmente assistita. Tale previsione – secondo la sent. n. 221/2019 – «non è [...] fonte di alcuna distonia e neppure di una discriminazione basata sull'orientamento sessuale», come confermato anche dalla giurisprudenza convenzionale (Cedu, sent. 15 marzo 2012, Gas e Dubois c. Francia). Con la successiva sentenza n. 237/2019, la Corte ha altresì affermato che ad opposte conclusioni neppure può poi condurre la legge n. 76 del 2016, che – pur riconoscendo la dignità sociale e giuridica delle coppie formate da persone dello stesso sesso – non consente, comunque, la filiazione, sia adottiva che per fecondazione assistita, in loro favore, in quanto «[d]al rinvio che il comma 20 dell'art. 1 di detta legge opera alle disposizioni sul matrimonio (cosiddetta clausola di salvaguardia) restano, infatti, escluse, perché non

richiamate, quelle, appunto, che regolano la paternità, la maternità e l'adozione legittimante».

Sottolinea ancora la Corte come i precetti di cui agli artt. 2, 3, 30 Cost. e i parametri europei e convenzionali, così come non consentono l'interpretazione adeguatrice della normativa censurata, allo stesso modo neppure, però, ne autorizzano la *reductio ad legitimitatem*, nel senso dell'auspicato «riconoscimento delle donne omosessuali civilmente unite quali genitori del nato da fecondazione eterologa praticata dall'una con il consenso dell'altra».

Ed invero, la scelta, operata dopo un ampio dibattito dal legislatore del 2016 – quella, cioè, di non riferire le norme relative al rapporto di filiazione alle coppie dello stesso sesso, cui è pur riconosciuta la piena dignità di una «vita familiare» – sottende l'idea, «non [...] arbitraria o irrazionale», che «una famiglia ad *instar naturae* – due genitori, di sesso diverso, entrambi viventi e in età potenzialmente fertile – rappresenti, in linea di principio, il “luogo” più idoneo per accogliere e crescere il nuovo nato» (Corte cost., sent. n. 221/2019). E tale scelta non viola gli artt. 2 e 30 Cost., per i profili evidenziati dal giudice a quo, perché l'aspirazione della madre intenzionale ad essere genitore non assurge a livello di diritto fondamentale della persona nei sensi di cui al citato art. 2 Cost.

A sua volta, l'art. 30 Cost. «non pone una nozione di famiglia inscindibilmente correlata alla presenza di figli» e «[l]a libertà e volontarietà dell'atto che consente di diventare genitori [...] non implica che [...] possa esplicarsi senza limiti» (Corte cost., sent. n. 162/2014). E ciò poiché deve essere bilanciata, tale libertà, «con altri interessi costituzionalmente protetti: [...] particolarmente quando si discuta della scelta di ricorrere a tecniche di PMA, le quali, alterando le dinamiche naturalistiche del processo di generazione degli individui, aprono scenari affatto innovativi rispetto ai paradigmi della genitorialità e della famiglia storicamente radicati nella cultura sociale, attorno ai quali è evidentemente costruita la disciplina degli artt. 29, 30 e 31 Cost., suscitando inevitabilmente, con ciò, delicati interrogativi di ordine etico» (Corte cost. sent. n. 221/2019).

Quanto poi al prospettato *vulnus* all'art. 3 Cost., è pur vero che la giurisprudenza, anche di legittimità (Cass. civ., sez. I, n. 14878/2017), ammette il riconoscimento in Italia di atti formati all'estero, dichiarativi del rapporto di filiazione nei confronti di “due madri”, ma, come è stato già rilevato, «[l]a circostanza che esista una differenza tra la normativa italiana e le molteplici normative mondiali è un fatto che l'ordinamento non può tenere in considerazione» (Corte cost., sent. n. 221/2019).

Né diversamente rilevano, infine, le richiamate fonti europee, poiché sia la Carta di Nizza sia la CEDU, in materia di famiglia, rinviano in modo esplicito alle singole legislazioni nazionali e al rispetto dei principi ivi affermati. E, in particolare, la giurisprudenza della Corte EDU ha affermato in più occasioni che, nelle

materie che sottendono delicate questioni di ordine etico e morale, gli Stati conservano – segnatamente quanto ai temi sui

quali non si registri un generale consenso – un ampio margine di apprezzamento (tra le altre, sentenze 28 agosto 2012, Costa e Pavan contro Italia; grande camera, 3 novembre 2011, S.H. e altri contro Austria).

Se, dunque, il riconoscimento della omogenitorialità, all'interno di un rapporto tra due donne unite civilmente, non è imposto dagli evocati precetti costituzionali, vero è anche che tali parametri neppure sono chiusi a soluzioni di segno diverso, in base alle valutazioni che il legislatore potrà dare alla fenomenologia considerata, non potendosi escludere la «capacità della donna sola, della coppia omosessuale e della coppia eterosessuale in età avanzata di svolgere validamente anch'esse, all'occorrenza, le funzioni genitoriali» (Corte cost., sent. n. 221/2019).

L'obiettivo auspicato dal Tribunale di Venezia, quanto al riconoscimento del diritto ad essere genitori di entrambe le donne unite civilmente, ex lege n. 76 del 2016, non è, pertanto, come detto, raggiungibile attraverso il sindacato di costituzionalità della disposizione di segno opposto, recata dalla legge stessa e da quella del collegato d.P.R. n. 396 del 2000. Esso è, viceversa, perseguibile per via normativa, implicando una svolta che, anche e soprattutto per i contenuti etici ed assiologici che la connotano, non è costituzionalmente imposta, ma propriamente «attiene all'area degli interventi, con cui il legislatore, quale interprete della volontà della collettività, è chiamato a tradurre [...] il bilanciamento tra valori fondamentali in conflitto, tenendo conto degli orientamenti e delle istanze che apprezzati come maggiormente radicati, nel momento dato, nella coscienza sociale» (Corte cost., sent. n. 84/2016).

Quanto al connesso e parallelo profilo relativo al *vulnus* che si assume arrecato all'interesse del minore, si segnala come la giurisprudenza abbia già preso in considerazione l'interesse in questione, ammettendo l'adozione cosiddetta non legittimante in favore del partner dello stesso sesso del genitore biologico del minore, ai sensi dell'art. 44, comma 1, lettera d), della legge n. 184/1983. In questa chiave, «si esclude che una valutazione negativa circa la sussistenza del requisito dell'interesse del minore possa fondarsi esclusivamente sull'orientamento sessuale del richiedente l'adozione e del suo partner, non incidendo l'orientamento sessuale della coppia sull'idoneità dell'individuo all'assunzione della responsabilità genitoriale (Cass. civ., sez. I, n. 12962/2016)» (Corte cost., sent. n. 221/2019). Una diversa tutela del miglior interesse del minore, in direzione di più penetranti ed estesi contenuti giuridici del suo rapporto con la “madre intenzionale”, che ne attenui il divario tra realtà fattuale e realtà legale, è ben possibile, ma le forme per attuarla attendono, ancora una volta, al piano delle opzioni rimesse alla discrezionalità del legislatore. [S. Rossi].

**SICILIA. L’AFFIDAMENTO (ANCORCHÉ TRANSITORIO) AI COMUNI VIOLA
IL PRINCIPIO DI “UNICITÀ DELLA GESTIONE” DEL SERVIZIO
IDRICO**

Corte cost., sent. 22 ottobre – 6 novembre 2020, n. 231 Pres. Morelli, red. De Petris

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 4, commi 1 e 2, della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 16 (Disposizioni programmatiche e correttive per l’anno 2017. Legge di stabilità regionale. Stralcio I)]

(artt. 97, 117, secondo comma, lettera e), 119 e 136 Cost.)

Il T.A.R. Sicilia dubita della legittimità costituzionale di alcune disposizioni contenute nella legge di stabilità regionale che attribuivano, in via transitoria, a taluni Comuni, la gestione diretta degli impianti idrici di loro pertinenza, precedentemente gestiti dall’Ente Acquedotti Siciliani. In particolare, tale previsione, sarebbe stata in contrasto con il principio di unicità della gestione del servizio idrico integrato per ciascun ambito territoriale ottimale, fissato dal legislatore statale a tutela della concorrenza

Ad avviso del giudice rimettente, le disposizioni censurate avrebbero anche violato il giudicato costituzionale, in quanto ritenute ripristinatorie di disposizioni dichiarate illegittime con la sentenza n. 93 del 2017.

Quanto alla supposta violazione del giudicato costituzionale, la Corte ha osservato come la “nuova” disciplina non potesse considerarsi un tentativo di reintrodurre quella dichiarata illegittima, se non altro perché, pur essendo entrata in vigore successivamente alla pronuncia, era stata “progettata” prima. Ad ogni modo, essa non era riproduttiva di quella dichiarata costituzionalmente illegittima, sia per il diverso ambito di operatività (non generale, ma limitato ai soli comuni interessati dalla liquidazione dell’EAS), sia per le diverse finalità (la nuova disciplina appare infatti finalizzata a consentire la transizione verso il gestore unico).

La Corte ha ritenuto invece fondata la questione sollevata in relazione alla violazione del “principio di unicità” della gestione, previsto dagli artt. 147 e 149-bis d.lgs. n. 152/2006 e finalizzato ad «assicurare la concorrenzialità nel conferimento della gestione e nella disciplina dei requisiti soggettivi del gestore, allo scopo di assicurare l’efficienza, l’efficacia e l’economicità del servizio» (sentenza n. 93 del 2017; nonché n. 325 del 2010 e n. 246 del 2009). Benché le disposizioni regionali

avessero natura transitoria, fino all'affidamento al gestore unico d'ambito, la Corte osserva come **il loro periodo di applicazione appare «in concreto indeterminato e potenzialmente esteso»**. In particolare, la Corte ribadisce che la disciplina diretta al **superamento della frammentazione verticale della gestione delle risorse idriche**, con l'assegnazione a un'unica Autorità preposta all'ambito delle funzioni di organizzazione, affidamento e controllo della gestione del servizio idrico integrato, è ascrivibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, essendo essa **diretta ad assicurare la concorrenzialità nel conferimento della gestione** e nella disciplina dei requisiti soggettivi del gestore, allo scopo di assicurare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità del servizio (sentenze n. 325 del 2010 e n. 246 del 2009). Tale principio, rappresenta espressione della potestà legislativa statale *ex art. 117, secondo comma, lett.e* Cost. in relazione alla quale alle regioni è consentito esclusivamente «dettare norme che tutelino più intensamente la concorrenza rispetto a quelle poste dallo Stato». Le censure mosse in relazione artt. 119, commi primo e quarto, e 97, commi primo e secondo, Cost. sono invece dichiarate assorbite. [F. Conte]

ACQUE MINERALI, ABUSI EDILIZI E MOBILITÀ SANITARIA: NON SI PROROGA E NON SI DEROGA!

**Corte cost., sent. 21 ottobre – 9 novembre 2020, n. 233, Pres. Morelli, red.
Barbera**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 38, 45, 47 e 74, c. 2°, della legge della Regione Basilicata
29/06/2018, n. 11]

(artt. 81, e 117, comma primo, comma secondo, lettere e) e s), comma terzo,
Cost.)

La sentenza ha per oggetto alcune disposizioni di una legge della Basilicata del 2017, n. 11, sulla scadenza dei termini legislativi nei settori di intervento della Regione, in riferimento alla concessione per l'utilizzo delle acque minerali (art. 38), in materia edilizia (art. 47) e in abito sanitario (artt. 45 e 74).

Secondo il Governo, la prima disposizione impugnata, dilazionando la scadenza delle concessioni in corso, prolungherebbe di fatto l'inoperatività dei principi comunitari e nazionali a tutela della concorrenza. La Corte ritiene la questio-

ne fondata: la norma dispone una **proroga delle concessioni per lo sfruttamento delle acque minerali e termali**, disciplina che ricade nell'ambito applicativo della **direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno**. Quest'ultima richiede di favorire l'ingresso nel mercato di altri operatori economici e si pone, perciò, in contrasto con la proroga automatica della scadenza dei termini delle concessioni e con il principio europeo di tutela della concorrenza, che costituisce un obbligo comunitario, vincolante per il legislatore regionale ex art. 117, comma primo, Cost.

La seconda disposizione impugnata consente il **completamento di opere edilizie iniziate in assenza o in difformità dal titolo**, quando la relativa demolizione potrebbe pregiudicare la restante parte delle opere esistenti. La Corte accoglie la tesi del Governo, secondo cui la norma regionale introdurrebbe **una nuova ipotesi di sanatoria di abusi edilizi**, diversa da quelle previste dal legislatore statale, in violazione dell'art. 117, comma terzo (governo del territorio). Ad avviso della Corte, inoltre, la norma regionale invertirebbe il «il rapporto fra “regola” (la demolizione) ed “eccezione” (le misure alternative alla demolizione), delineato dal legislatore statale all'art. 31, comma 5, del t.u. edilizia», facendo venire meno l'entità del pregiudizio arrecato all'interesse pubblico. Peraltro, l'articolo impugnato ha sostituito l'art. 5 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017, già dichiarato illegittimo dalla Corte con la sentenza n. 86 del 2019, e ne riproduce sostanzialmente il contenuto.

Le ultime due norme impuginate, infine, consentono di «non computare nel tetto di spesa regionale le **prestazioni di specialistica ambulatoriale erogate da strutture sanitarie accreditate a cittadini non residenti in Basilicata**, stabilendo altresì che le prestazioni erogate in eccedenza rispetto al tetto di spesa siano rimborsate solo dopo la definizione degli accordi assunti in sede di Conferenza delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano». Con tali previsioni sarebbe introdotta una **deroga non ammessa dalle norme statali**, con una modifica dei tetti di spesa e in violazione dei principi di contenimento della spesa sanitaria, di coordinamento della finanza pubblica e della necessaria copertura finanziaria sanciti dall'art. 81, terzo comma, e dall'art. 117, terzo comma, Cost. Infatti, la deroga introdotta dal legislatore regionale non prevede l'adozione di misure alternative volte a garantire l'invarianza dell'effetto finanziario (ad esempio, riducendo le prestazioni inappropriate di bassa complessità). Ciò può comportare oneri aggiuntivi non consentiti dalla legge nazionale e comporta una violazione dell'art. 117, comma terzo, Cost. La censura relativa alla violazione dell'art. 81, comma terzo, Cost. è assorbita. [L. Busatta]

**ANCORA SUL RAFFREDDAMENTO DELLE DINAMICHE
PENSIONISTICHE:
IN OTTICA (ANCHE) INTERGENERAZIONALE
È ILLEGITTIMA SOLO LA DURATA QUINQUENNALE**

Corte cost., sent. 22 ottobre - 11 novembre 2020, n. 234, Pres. Morelli,
red. Petitti

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 1, c. 260°, 261°, 262°, 263°, 264°, 265°, 266°, 267°, e 268°, della
legge 30/12/2018, n. 145]

(artt. 3, 23, 53, 36, 38, Cost.; art. 117, co. 1, Cost. in relazione all'art. 1 Proto-
collo addizionale CEDU)

Su sollecitazione di diverse Sezioni regionali della Corte dei conti e del Tribunale di Milano in funzione di giudice del lavoro, la sentenza in epigrafe torna sulla **legittimità della riduzione della rivalutazione delle pensioni**, operata in questo caso da **alcuni commi della legge di bilancio 2019 (l. n. 45/2018)**. Il numero di q.l.c. e la complessità del tema rendono la motivazione particolarmente articolata, per cui si renderà conto, da un lato, delle conferme in essa contenute, dall'altro lato di un profilo che sta emergendo con sempre maggiore frequenza nella giurisprudenza più recente.

La disciplina impugnata è contenuta **nei commi da 260 a 268 del Bilancio 2019**: la Corte esamina solo quelle relative ai primi due commi, ritenendo che gli altri, in quanto attuativi del co. 261, seguano «*ipso facto* la sorte applicativa della disposizione principale» (p.to 18.13 *Diritto*).

In sintesi, **il co. 260 ha disposto, per il periodo 2019-21, una rivalutazione decrescente (per scaglioni) delle pensioni superiori a tre volte il minimo INPS**, fino a ridurla al 40% per i trattamenti superiori a nove volte il minimo. Tale disposizione è stata impugnata per violazione degli artt. 3, 36 e 38 Cost. in quanto «non conforme ai principi di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza, ripetitiva di pregressi analoghi interventi e non sorretta da ragioni di necessità» (p.to 9 *Diritto*).

È in riferimento a tali censure che **la Corte conferma la propria giurisprudenza precedente, richiamando in particolare le sentt. n. 316/2010, n. 70/2015 e n. 250/2017**, e partendo dall'inquadramento della perequazione automatica come

«strumento di natura tecnica volto a garantire nel tempo l'adeguatezza dei trattamenti pensionistici, dei quali salvaguarda il valore reale al cospetto della pressione inflazionistica» (p.to 15.2 *Diritto*), che pur funzionale all'attuazione dei principi di sufficienza e proporzionalità della retribuzione ex art. 36 Cost., non instaura un rigido parallelismo tra tale garanzia e quella dell'art. 38 Cost. Resta pertanto nella discrezionalità del legislatore «stabilire nel concreto le variazioni perequative dell'ammontare delle prestazioni, attraverso un bilanciamento di valori che tenga conto anche delle esigenze di bilancio». Sempre in base alla giurisprudenza consolidata, la discrezionalità legislativa è soggetta al **vincolo di ragionevolezza**, nella verifica del quale assumono un ruolo essenziale il dato quantitativo, nel senso dell'ammontare del trattamento pensionistico (sent. n. 316/2010 e n. 250/2017); il dato economico-finanziario che motiva la scelta del legislatore (sent. n. 70/2015); il limite temporale o la reiterazione nel tempo degli interventi.

Secondo il giudizio della Corte, **la misura in esame soddisfa tutti e tre i requisiti** (anche sulla base delle relazioni tecniche di accompagnamento, nonché dagli atti parlamentari e dal contesto normativo: p.ti 15.2.3 e 15.4.2 *Diritto*), risolvendosi in un «mero raffreddamento della dinamica perequativa, attuato con indici graduali e proporzionati».

La disciplina è altresì chiaramente finalizzata a riequilibrare i conti previdenziali: la Corte definisce infatti «inconsistente» il dubbio sollevato dai remittenti che «un accantonamento privo di specifica destinazione sia sufficiente ad assicurare la natura endoprevidenziale del prelievo, non potendosi escludere un'acquisizione al bilancio dello Stato», posto che «[Q]uando il legislatore ha inteso devolvere al bilancio dello Stato un contributo di solidarietà sui trattamenti pensionistici, lo ha disposto espressamente» (p.to 16.3 *Diritto*).

Il che vale anche ad **escludere**, sempre per giurisprudenza consolidata, **la natura tributaria del prelievo** (p.to 16 *Diritto*), e quindi la violazione degli artt. 3 e 53 Cost. da parte del successivo **comma 261**.

Quest'ultimo **ha stabilito, per una durata di 5 anni, riduzioni percentuali progressivamente più alti, sempre per scaglioni, dei trattamenti pensionistici diretti di importi complessivi superiori a 100mila euro annui, per la parte eccedente tale cifra**. L'impugnazione è in questo caso riferita agli artt. 3, 23, 36, 38 e 53 Cost. perché, «in assenza di una destinazione solidaristica endoprevidenziale, il prelievo avrebbe carattere sostanzialmente tributario, in pregiudizio di una sola categoria di contribuenti; inoltre, perché la durata quinquennale dell'intervento, eccedente lo stesso ciclo triennale di bilancio, sarebbe incompatibile con ogni giustificazione di tipo emergenziale; infine, perché verrebbero comunque lesi i canoni della ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza in materia previdenziale» (p.to 10 *Diritto*).

Esclusa anche la natura tributaria, si apre **la parte più innovativa della decisione in esame**. La Corte innanzitutto **esclude la violazione dell'art. 117, co. 1 Cost. in relazione all'art. 1 del Prot. add. CEDU**, sottolineando che, per giurisprudenza costante della Corte EDU, «viola il diritto di proprietà tutelato dall'art. 1 del Prot. addiz. alla CEDU la soppressione integrale di una pensione, ma non una sua riduzione ragionevole e proporzionata, che rifletta un corretto bilanciamento tra l'interesse generale della comunità e i diritti fondamentali dell'individuo». In merito al **giudizio di proporzionalità delle misure incidenti sul sistema pensionistico**, poi, la motivazione si sofferma su due profili.

Primo, tale giudizio «non è insensibile all'eventualità che questi siano originati da un sistema previdenziale di particolare favore nei confronti di una determinata platea di beneficiari (Corte EDU, sentenze Da Silva Carvalho Rico e Da Conceição Mateus)», con espresso riferimento «ai **vantaggi maturati dai pensionati soggetti al sistema retributivo rispetto a quelli soggetti al sistema contributivo**» (p.to 17.2 *Diritto*). Il che non solo vale ad escludere l'illegittimità del co. 263 (p.to 18.9 *Diritto*), che fa salve dalla riduzione le pensioni interamente liquidate con il sistema contributivo, ma consente alla Corte di concludere che «atteso che il sistema contributivo con massimale è applicato essenzialmente su base anagrafica [...] appare chiaro come **alle finalità perseguite dall'art. 1, commi 261 e 263**, della legge n. 145 del 2018 **non siano estranee connotazioni intergenerazionali**» (p.to 18.10 *Diritto*). Si segnala sul punto anche il passaggio di cui al p.to 18.8 *Diritto*, relativo ai **gravi problemi del sistema previdenziale italiano**, «la cui sostenibilità è tutt'ora affidata in un'ottica di solidarietà a una gestione “a ripartizione”, particolarmente esposta alla negatività dell'andamento demografico». Il che incide anche sul **principio di affidamento**, che secondo la sent. n. 173/2016 «deve sempre più essere inteso **in senso non astratto**, “nella misura in cui il prelievo non risulti sganciato dalla realtà economico-sociale, di cui i pensionati stessi sono partecipi e consapevoli”».

Secondo, riguardo le censure relative al **contenuto essenzialmente espropriativo della riduzione**, e richiamando nuovamente la giurisprudenza della Corte EDU, la Corte ribadisce che «con riferimento ai rapporti di durata, e alle modificazioni peggiorative che su di essi incidono secondo il meccanismo della cosiddetta retroattività impropria, questa Corte ha più volte affermato che il legislatore dispone di ampia discrezionalità e può anche modificare in senso sfavorevole la disciplina di quei rapporti, ancorché l'oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti, a condizione che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non trasmodi in un regolamento irrazionale lesivo del legittimo affidamento dei cittadini (ex plurimis, sentenze n. 241 del 2019, n. 16 del

2017, n. 203 del 2016 e n. 236 del 2009)» (p.to 17.3.1 *Diritto*). Evenienza, quest'ultima, che **non si è verificata nel caso in esame**.

In conclusione, **l'unica censura accolta è relativa alla durata della riduzione prevista dal co. 261 per un periodo di 5 anni**. Tale previsione è considerata irragionevole per sproporzione, perché esula dall'orizzonte triennale, considerato nei bilanci, che è già stato considerato dalla Corte come parametro per altri casi, compresi i rapporti tra Stato e Regioni, anche considerando che la riduzione è stata introdotta come emendamento al bilancio 2019 «nell'ambito dell'interlocuzione del Governo italiano con la Commissione europea», «sulla base di impatti finanziari stimati appunto per il triennio 2019-2021» (p.to 18.11 *Diritto*).

La Corte decide quindi **per una sentenza di accoglimento sostitutiva**, dichiarando **illegittimo il co. 261 «nella parte in cui stabilisce la riduzione dei trattamenti pensionistici ivi indicati «per la durata di cinque anni», anziché «per la durata di tre anni»,** declaratoria dalla quale **consegue la cessazione del prelievo al 31 dicembre 2021»** (p.to 18.13 *Diritto*). [C. Bergonzini]

ILLEGITTIMO IL COLLEGATO P.A. 2019 DELLA SICILIA, CHE HA PROVATO AD *ELUDERE* L'EQUILIBRIO DI BILANCIO

**Corte cost., sent. 22 ottobre - 11 novembre 2020, n. 235, Pres. Morelli,
red. Morelli**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[artt. 3, 7 e 11 della legge della Regione Siciliana 06/08/2019, n. 14]

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

Con la sentenza in esame la Corte dichiara **illegittime tre disposizioni del collegato alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 in materia di p.a. e personale della Regione Sicilia**, che rappresentano tre casi plateali di violazione di principi costituzionali in materia di equilibri dei bilanci, peraltro supportati da giurisprudenza granitica.

La prima, **l'art. 3**, assegnava al Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza e per le persone con disabilità «adeguate risorse umane e finanziarie», **quantificando e autorizzando la relativa spesa solo per il primo anno**. La Corte ricorda la propria giurisprudenza costante, «secondo cui **il canone costituzionale dell'art.**

81, terzo comma, Cost. [...] «opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte» (ex plurimis, sentenze n. 26 del 2013 e n. 227 del 2019), applicandosi immediatamente anche agli enti territoriali ad autonomia speciale». Sottolinea poi che «sussistono, nella specie, disposizioni puntualmente attuative del precetto costituzionale»: in particolare, l'art. 19 della legge 196 del 2009 (su cui v. sent. n. 147/2018) e le artt. 36, 38, 39 e 48 del d.lgs. n. 118 del 2011, a tenore dei quali, le leggi regionali che prevedono spese obbligatorie a carattere continuativo (e, tra queste, le spese «relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni ed altre spese fisse»: comma 1, lettera a, del citato art. 48) debbono quantificarne l'onere annuale per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione, che deve avere «un orizzonte temporale almeno triennale» (artt. 36 e 39 citati)» (p.to 3.2 *Diritto*).

La seconda disposizione censurata, **l'art. 7, al co. 1 estendeva ai dipendenti della Regione la cd. "quota 100" e al co. 2 interveniva in senso più favorevole sui requisiti di accesso alla pensione**, valorizzando quelli previgenti al d.l. 201/2011. Rispetto ad essa, la censura statale accolta dalla Corte si appuntava sulla **clausola di invarianza finanziaria** prevista dalla medesima disposizione. Richiamando anche in questo caso come **norma interposta la legge di contabilità** (l. 196/2009, artt. 17 e 19), la Corte rileva che «a fronte di così incisivi interventi nel settore previdenziale (sui trattamenti di pensione e su quelli di fine servizio) [...] la difesa regionale [...] si limita a deduzioni affatto generiche e non del tutto concludenti quanto all'insussistenza di oneri a carico del bilancio regionale, in toto gravato (in via diretta o indiretta) dalla spesa per il trattamento di quiescenza e per l'indennità di fine servizio dei dipendenti della Regione. E ciò senza, appunto, fornire riscontro alcuno ai propri assunti». Lo stesso vale «per le difese regionali contrastanti la violazione – evocata dal ricorrente – della norma interposta di cui all'art. 17 della legge n. 196 del 2009, per l'assenza di una relazione tecnica a corredo del disegno di legge in punto di quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture» (p.to 4.7 *Diritto*). Viene espressamente citata, sul punto, la [sent. n. 227/2019](#), in materia di copertura delle leggi "complesse".

L'ultima disposizione impugnata, **l'art. 11, posticipava al 31 dicembre 2020** (dopo un primo rinvio a pari data del 2018) «**l'applicazione**, nei confronti degli enti, istituti, aziende, agenzie, consorzi ed organismi regionali comunque denominati (ad eccezione degli enti finanziati con il fondo sanitario regionale)» **delle disposizioni regionali «concernenti i principi contabili e schemi di bilancio di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118»**. La Corte accoglie il ricorso statale – che evidenziava in tale previsione «un'innegabile volontà di elusione di quei principi» (p.to 1.3 *Diritto*) – per **violazione della procedura pattizia** indivi-

duata per le regioni speciali dal medesimo d.lgs. n. 78/2011 e **dell'art. 117, co. 2, lett. e)**, «che intesta allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, tenuto conto inoltre (come messo in evidenza dalla sentenza n. 80 del 2017) della indefettibilità del principio di armonizzazione dei bilanci pubblici, della natura del d.lgs. n. 118 del 2011 di norma interposta in tale materia e del fatto che l'art. 1, comma 1, dello stesso decreto legislativo [...] è espressione di un principio generale di armonizzazione che governa i rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, ivi incluse le autonomie speciali». [C. Bergonzini]

**OBLAZIONE AMMINISTRATIVA AMBIENTALE
INAPPLICABILE AI PROCEDIMENTI NEI QUALI ERA GIÀ
STATO ESERCITATA L'AZIONE PENALE ALLA DATA DELLA
ENTRATA IN VIGORE: NESSUNA IRRAGIONEVOLEZZA**

Corte cost., sent. 22 ottobre 2020 – 13 novembre 2020, n. 238, Pres.

Morelli, *red.* Amoroso

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 318 octies d.lgs. n. 152/2006, cod. ambiente, come aggiunto dall'art. 1, c.
9, l. n. 68/2015]
(art. 3 Cost.)

La Corte dichiara la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 318 octies cod. ambiente, sollevata in relazione all'art. 3 Cost., nella parte in cui prevede che l'oblazione speciale prevista dall'art. 318 septies sia inapplicabile ai procedimenti per i quali sia stata già esercitata l'azione penale alla data di entrata in vigore della Parte Sesta bis cod. ambiente. Ritenute non fondate le eccezioni dell'Avvocatura generale dello Stato, incentrate sull'asserita impossibilità, alla stregua dell'ordinanza di rimessione, di conoscere lo stato in cui si trovava il procedimento principale al momento dell'entrata in vigore della normativa censurata (§ 2), la Corte esamina il merito, ricostruendo la disciplina introdotta con l. n. 68/2015, che, oltre ad aver aggiunto al libro secondo del c.p. il nuovo Titolo VI bis, rubricato "Dei delitti contro l'ambiente", ha introdotto la Parte Sesta bis al cod. ambiente, in materia di illeciti contravvenzionali (artt. 318 bis-318 octies). In particolare, si è introdotta, con riferimento alle fattispecie contravvenzionali prive di danno o pericolo concreto (art. 318 bis), una speciale procedura estintiva basata sul ravvedimento operoso da parte del reo (eliminazione effetti

della condotta, ripristino stato dei luoghi, pagamento di un quarto del massimo dell'ammenda), previa apposita prescrizione asseverata dall'ente specializzato competente per materia e impartita dall'organo di vigilanza o dalla p.g. (art. 318 ter), con fissazione di un termine per la regolarizzazione ed eventuale fissazione di specifiche misure. La notizia di reato è comunque trasmessa per l'iscrizione nel registro, ma il pm sospende il procedimento in attesa di essere notiziato sull'adempimento o inadempimento delle prescrizioni (art. 318 sexies) da parte dell'organo accertatore entro 60 giorni dalla scadenza del termine fissato nella prescrizione. In caso di positivo adempimento, l'imputato è ammesso al pagamento ridotto entro 30 giorni (cd. oblazione amministrativa), che, se effettivamente eseguito, determina l'estinzione della contravvenzione e l'archiviazione del procedimento (art. 318 septies). In caso negativo, l'organo accertatore ne dà notizia al contravventore ed al pm entro 90 giorni dalla scadenza del termine nella prescrizione, con la ripresa del procedimento penale. Si dà una ulteriore evenienza, cd. adempimento tardivo o con modalità diverse, allorché il contravventore non adempie entro il termine previsto nella prescrizione, ovvero non rispetta le modalità impartite dall'organo di vigilanza, che può essere valutata ai fini dell'applicazione dell'oblazione discrezionale ex art. 162 bis c.p., con pagamento della metà del massimo dell'ammenda (art. 318 septies, c. 3). In tale contesto si colloca l'art. 318 octies oggetto di scrutinio ("Le norme della presente parte non si applicano ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della medesima parte") (§ 4). Ad avviso della Corte una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione impone di leggere la locuzione "procedimenti in corso" come riferita ai procedimenti in fase di indagini preliminari, quando non è ancora stata esercitata l'azione penale. Tale esegesi è coerente con le finalità di tutela della norma: da un lato, la maggior tutela dell'ambiente, perseguita attraverso la pronta eliminazione degli effetti della condotta; dall'altro, la deflazione del carico giudiziario, tramite la definizione anticipata delle pendenze (C. cost., sent. n. 76/2019). Il rimettente, muovendo proprio da tale interpretazione, lamenta l'arbitrarietà dell'inapplicabilità dell'oblazione amministrativa ai procedimenti in cui era già stata esercitata l'azione penale alla data 29 maggio 2015, entrata in vigore della novella. La questione non è fondata (§ 5). Stante la natura anche sostanziale delle disposizioni relative all'oblazione, esse sono norme più favorevoli al reo, riconducibili al regime di cui all'art. 2, c. 4, c.p. Secondo giurisprudenza costituzionale consolidata, il principio della retroattività della *lex mitior* non è limitato alla pena in senso stretto, ma si applica a tutte le disposizioni che incidono su discipline penali di natura sostanziale. Parimenti *ius receptum* il dato secondo cui tale principio non trova il suo fondamento nell'art. 25, c. 2, Cost., che si limita a vietare l'applicazione retroattiva delle norme penali che stabiliscono nuove incriminazioni o aggravano il trattamento sanzionatorio previsto, salvaguardando la libertà di autodeterminazione individuale, che non viene in rilievo nel caso di

norma più favorevole sopravvenuta dopo la commissione del fatto. Piuttosto, la retroattività *in mitius* deriva dal principio di eguaglianza, che impone di trattare alla stessa maniera i medesimi fatti, a prescindere dalla circostanza che essi siano stati commessi prima o dopo l'entrata in vigore della norma che ha disposto l'*abolitio criminis* o la modifica mitigatrice (C. cost., sent. n. 394/2006) (§ 6). Mentre il divieto di retroattività è assolutamente inderogabile, la retroattività della norma più favorevole può essere limitata o derogata, se ciò è *strettamente necessario* a salvaguardare un contro-interesse di analogo rilievo rispetto a quello sacrificato, in base ad un vaglio positivo di ragionevolezza (C. cost., sent. n. 236/2011, 393/2006). Tale derogabilità, negli stringenti limiti della ragionevolezza, è stata confermata anche dopo la "rifondazione" del principio sulla base della disciplina di cui all'art. 7 CEDU (sent. n. 236/2011). Alla luce di questi criteri, la limitazione dell'operatività della oblazione amministrativa ai soli procedimenti in fase di indagini preliminari risulta sorretta da adeguata giustificazione (§ 8). L'effetto sostanziale dell'estinzione del reato è inestricabilmente connesso alla scansione fissata dalla disciplina procedimentale del cod. ambiente (prescrizioni impartite dall'organo di vigilanza; adempimento in termine; ammissione all'oblazione), che è strutturalmente e logicamente condizionata al fatto che l'azione penale non sia già stata esercitata e che si versi invece in fase d'indagine, non essendo ipotizzabile una regressione in tale fase. D'altronde, la l. n. 68/2015 ha mutuato il modello di estinzione delle contravvenzioni previsto dal d.lgs. n. 758/1994 in materia di lavoro, e specificamente la norma transitoria dell'art. 25, c. 2, d.lgs cit., che limita l'applicabilità dell'oblazione amministrativa ai processi in fase di indagini; normativa la cui costituzionalità è stata affermata a più riprese (C. cost., ord. nn. 460/1999, 415 e 121/1998). Analogamente, l'intera procedura prevista dalla novella del 2015 in materia di contravvenzioni ambientali si colloca necessariamente nella fase delle indagini preliminari, e ciò coerentemente alla realizzazione delle precipue finalità dell'istituto: l'immediato ripristino della situazione ambientale alterata e la deflazione del carico giudiziario, perseguita con il decreto di archiviazione, in caso di positivo adempimento. E' pienamente ragionevole, in definitiva, l'inapplicabilità della norma più favorevole ai procedimenti in cui si sia già esercitata l'azione penale, non essendo ipotizzabile una regressione alla fase precedente per attivare l'articolato meccanismo premiale, e dovendosi considerare anche che al contravventore resta comunque possibile accedere alla oblazione ex art. 162 bis c.p., ricorrendo i presupposti di legge. [P. Insolera]

**LE PRESTAZIONI LAVORATIVE DEL MEDICO
CONVENZIONATO NON SONO ASSIMILABILI A QUELLE DEL
DIPENDENTE, AI FINI PREVIDENZIALI**

**Corte cost., sent. 22 ottobre – 17 novembre 2020, n. 239, Pres. Morelli,
red. Sciarra**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 17 della legge della Regione Puglia 23/12/2008, n. 45; art. 6, c. 5°,
della legge della Regione Puglia 09/08/2006, n. 26, come sostituito dall'art.
24 della legge della Regione Puglia 16/04/2007, n. 10]

(artt. 3, 81 e 117, secondo comma, lettere l) e o), della Costituzione)

Il Tribunale di Lecce, in funzione di giudice del lavoro, dubita della legittimità costituzionale di alcune disposizioni della legislazione pugliese che regolano le prestazioni rese dal medico in regime di convenzione con il l'azienda sanitaria locale. Si tratta dell'art. 17 della legge reg. n. 45 del 2008, n. 45 (Norme in materia sanitaria) e dell'art. 6, comma 5, della legge della Regione Puglia n. 26 del 2006, (Interventi in materia sanitaria), come sostituito dall'art. 24 della legge della Regione Puglia 16 aprile 2007, n. 10 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2007 e bilancio pluriennale 2007-2009 della Regione Puglia). In particolare, il giudice è chiamato a pronunciarsi sul ricorso di A.S., per il riconoscimento del periodo di servizio prestato in convenzione presso il Servizio per le Tossicodipendenze (SERT) della Azienda sanitaria locale (ASL) di Lecce tra il 1990 e il 2001.

Le disposizioni portate all'attenzione della Corte intersecano l'evoluzione della normativa statale sui Servizi per le tossicodipendenze, che il giudice costituzionale brevemente richiama. Le norme regionali, in particolare, sanciscono che il servizio prestato in regime convenzionale, prima dell'immissione in ruolo, sia coperto «da contribuzione INPDAP, alla stessa stregua del personale dipendente». Secondo il giudice *a quo*, tale previsione si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera o), Cost., per violazione della competenza statale in materia di previdenza sociale: ci sarebbe, infatti, un'indebita equiparazione del personale in convenzione con quello di ruolo, che creerebbe «un genere di rapporto previdenziale estraneo all'ordinamento ed esulando dalle proprie competenze legislative».

Sebbene il giudice rimettente richiami la violazione anche di altri parametri costituzionali, la Corte considera la questione fondata in riferimento alla lesione della competenza legislativa esclusiva nella materia «previdenza sociale». La *ratio* di tale attribuzione competenziale è da individuarsi nell'esigenza di «garantire una uniforme e perciò più efficace tutela dei diritti fondamentali connessi allo stato di bisogno (art. 38, secondo comma, Cost.), in un ambito che vede il **primario impegno degli “organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato”**». Le disposizioni impugnate assimilano, invece, sul versante contributivo, il servizio prestato in regime di convenzione al lavoro svolto alle dipendenze dell'amministrazione. Ciò investe «**un aspetto tutt'altro che marginale del rapporto previdenziale**», in violazione delle competenze esclusive statali.

La Corte dichiara, inoltre, in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Puglia 27 novembre 2009, n. 27 (Servizio sanitario regionale - Assunzioni e dotazioni organiche), che applica anche agli specialisti ambulatoriali le disposizioni previdenziali dichiarate costituzionalmente illegittime. [L. Busatta]

LA CORTE ANNULLA IL PTPR (PIANO TERRITORIALE PAESISTICO REGIONALE) DEL LAZIO

**Corte cost., sent. 22 ottobre – 27 novembre 2020, n. 240, Pres. Morelli, red.
De Petris**

Conflitto di attribuzione tra enti

[deliberazione del Consiglio regionale della Regione Lazio 2 agosto 2019, n. 5 (Piano territoriale paesistico regionale – PTPR) e «di ogni altro atto comunque connesso, presupposto e attuativo, ivi compresa la nota in data 20 febbraio 2020 della Regione Lazio – Direzione regionale per le politiche abitative e la pianificazione territoriale, paesistica e urbanistica»]

(principio di leale collaborazione, degli artt. 9, 117, secondo comma, lettera s), e 118 della Costituzione e delle seguenti norme interposte: artt. 133, 135, comma 1, 143, comma 2, 145, commi 3 e 5, e 156, comma 3, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42)

Lo Stato ha impugnato la deliberazione del Consiglio regionale della Regione Lazio con la quale si è proceduto all'approvazione del PTPR (il Piano Territoriale Paesistico Regionale).

Ad avviso della difesa erariale, infatti, il piano sarebbe stato approvato “unilateralmente” dalla Regione senza il coinvolgimento del MiBACT, determinando – peraltro – un peggioramento della tutela paesistica sia in relazione alla precedente pianificazione, che rispetto ai contenuti concordati con lo Stato.

La Regione, resistendo in giudizio, affermava che il piano approvato costituisse un semplice “adeguamento” dei piani provinciali esistenti prima del 2004 (e loro “sostituzione” con il piano regionale), e non richiedesse pertanto la procedura di condivisione stabilita dall’art. 143 del codice dei beni culturali, bensì il procedimento “semplificato” disciplinato dall’art. 156 dello stesso codice. Ad avviso della Regione, in ogni caso, la co-pianificazione non potrebbe tradursi «nel consenso da trovare su ogni singolo, minimo dettaglio di un piano di ampiezza pari a quello regolativo del paesaggio di un’intera regione» ma debba piuttosto consistere in una «condivisione reciproca sull’impostazione, i caratteri, le linee generali e le finalità del Piano».

La Corte rileva, in primo luogo, l’inapplicabilità del procedimento di cui all’art. 156 cod. beni culturali, in quanto limitato temporalmente al 31 dicembre 2009 e poiché la stessa delibera regionale richiamava, nelle proprie premesse, l’art. 143 del codice.

Ciò premesso, ad avviso dei giudici costituzionali, la Regione avrebbe violato il principio di leale collaborazione e allo stesso tempo violato i principi fissati dalla legislazione statale in materia di tutela del paesaggio, escludendo lo Stato dalla pianificazione congiunta (finalizzata a garantire un indirizzo unitario: sentt. nn.182 del 2006, 197 del 2014, 64 del 2015, 66 e 68 del 2018, 86 del 2019).

La Corte osserva, inoltre, come la stessa Regione abbia riconosciuto, nelle stesse premesse della deliberazione impugnata, la necessità del coinvolgimento dello Stato, benché abbia preteso di rinviare l’accordo ad un momento successivo a quello dell’approvazione del PTPR: ma **l’accordo «avrebbe dovuto precedere e non certo seguire la definitiva approvazione e la conseguente pubblicazione del piano nel BUR».**

Conseguentemente, «l’approvazione e poi la pubblicazione della deliberazione del Consiglio regionale n. 5 del 2019 hanno determinato una soluzione di continuità nell’iter collaborativo avviato tra Stato e Regione, hanno prodotto l’affermazione unilaterale della volontà di una parte e si sono tradotte in un comportamento non leale, nella misura in cui – a conclusione del (e nonostante il) percorso di collaborazione – la Regione ha approvato un piano non concordato, destinato a produrre i suoi effetti nelle more dell’approvazione di quello oggetto di accordo con il MiBACT».

Da ciò discende l’accoglimento del ricorso statale e il conseguente annullamento del PTPR del Lazio. [F. Conte]

**C'ERA UNA VOLTA: NON ILLEGITTIMA LA DISCIPLINA
REGIONALE
PER L'ESAURIMENTO DEL TFS AI DIPENDENTI ASSUNTI
PRIMA DEL 2001
SE È CONFORME AI PARAMETRI PRE-RIFORMA DEL TITOLO
V**

**Corte cost., sent. 22 ottobre - 25 novembre 2020, n. 244, Pres. Morelli,
red. Sciarra**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Artt. 1 e 8 della legge della Regione Emilia-Romagna 14/12/1982, n. 58,
art. 15, c. 3°, della legge della Regione Emilia-Romagna 30/04/2015, n. 2, e
art. 8 della legge della Regione Emilia-Romagna 29/07/2016, n. 13]

(art. 81, co. 3 e 117, co. 2. lett. o) e l), Cost.)

La sentenza in epigrafe nasce da una **qlc sollevata dalla Corte dei conti, sez. regionale di controllo per l'Emilia Romagna, nel corso di giudizio di parifica del rendiconto regionale del 2018**, riguardo «alcune disposizioni di leggi della Regione Emilia-Romagna sulla cui base sono state autorizzate spese, iscritte in due capitoli del citato rendiconto, necessarie al pagamento dell'integrazione regionale al trattamento di fine servizio (TFS) dei dipendenti regionali» (p.to 1 *Diritto*).

Per la complessità della materia, ci si limita in questa sede a segnalare **due profili che emergono dall'esame preliminare delle eccezioni di inammissibilità** opposte dalla Regione e **tre relativi al merito**, anticipando che **la sentenza è di rigetto per tutte le questioni sollevate**.

Dal primo punto di vista, dopo aver confermato la legittimazione della Corte dei conti a sollevare qlc e la sua estensione, la Corte considera **fondata l'eccezione regionale rispetto ai parametri individuati dalla remittente negli artt. 3 e 36 Cost.** Secondo la sezione regionale della Corte dei conti, la previsione dell'integrazione regionale al TFS darebbe luogo «a un trattamento privilegiato per i dipendenti della Regione Emilia-Romagna rispetto ai dipendenti pubblici del restante territorio nazionale (art. 3 Cost.)»; inoltre, tale misura configurerebbe «una voce retributiva non corrispondente a una specifica prestazione del di-

pendente», perciò «non [...] proporzionata alla quantità e qualità del lavoro prestato (art. 36 Cost.)». **L'eccezione è accolta sulla base di quanto già stabilito nella sent. n. 196/2018**, in cui è stata riconosciuta la legittimazione della Corte dei conti a sollevare qlc «in riferimento a parametri diversi da quelli finanziari, solo se evocati in correlazione funzionale con questi ultimi, quindi nelle circostanze in cui la loro violazione sia tale da determinare l'alterazione dei criteri dettati dall'ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata (fra le altre; sentenze n. 146 e n. 138 del 2019; ordinanza n. 181 del 2020)». Nel caso di specie, rileva la Corte, «il Collegio rimettente non ha espressamente evocato i parametri finanziari, né ha fornito alcun argomento che dimostri in che modo dalla pretesa violazione dei precetti di cui agli artt. 3 e 36 Cost. possa farsi derivare la lesione degli equilibri finanziari della Regione» (p.to 3.3.1 *Diritto*).

La **seconda eccezione regionale accolta** riguardava **il riferimento al parametro individuato nel combinato degli artt. 117, co. 3 e 119 Cost.**, «muovendo dall'assunto che le norme regionali citate, incrementando la spesa pubblica in tema di personale regionale, che è fondamentale aggregato della spesa corrente, si pongano in contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica» (p.to 3.4 *Diritto*). Sul punto la Corte constata che nell'ordinanza di rimessione «non sono chiaramente individuati i principi di coordinamento della finanza pubblica che sarebbero violati» (p.to 3.4.1 *Diritto*).

Passando al **merito**, esso è **basato su un'analitica ricostruzione del quadro normativo**, che affonda le radici nel trasferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni conseguente al d.P.R. n. 616 del 1977 (cfr. p.to 4.1.1 *Diritto*). La **ricostruzione "storica"** dei numerosi mutamenti della disciplina di riferimento consente alla Corte di **motivare l'infondatezza delle qlc**. Innanzitutto, essa sottolinea «la **peculiarità della normativa regionale censurata** inerente all'integrazione regionale al TFS e le sue precipue finalità. Si tratta di una disciplina che si innesta e si definisce all'interno della «complessa transizione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni "da un regime di diritto pubblico ad un regime di diritto privato" (sentenza n. 244 del 2014)» (sentenza n. 213 del 2018) e «della gradualità che, con specifico riguardo agli istituti in questione, il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, ha ritenuto di imprimervi» (sentenza n. 244 del 2014)». In tale contesto, «si assiste alla sopravvivenza di un istituto – il TFS – tuttora ritagliato all'interno del medesimo regime pubblicistico che connotava il rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni prima della privatizzazione dello stesso» (p.to 4.1.2 *Diritto*).

Di conseguenza, in secondo luogo, **l'integrazione regionale impugnata** – il cui obiettivo è «contenere la spesa per il personale, in attesa dell'estinzione del regime di TFS a seguito dell'introduzione del TFR nel settore del lavoro pubblico,

che condurrà alla scomparsa dell'integrazione erogata dalla Regione» (p.to 4.1.2 *Diritto*) – «**non può non conservare il suo inquadramento originario** e, lungi dal violare la competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento civile» e di «previdenza sociale», costituisce **espressione della competenza regionale nella materia che, nel vigore del precedente Titolo V, era denominata «ordinamento degli uffici» e oggi corrisponde all'organizzazione amministrativa regionale**» (ivi).

Infine (p.to 5.4.1 *Diritto*), è infondata la **qlc sollevata dalla Corte dei conti per violazione diretta dell'art. 81, co. 3 Cost.**, cioè per violazione del principio di copertura della spesa regionale inerente all'integrazione regionale al TFS. Innanzitutto perché la relativa disposizione «è stata adottata in vista dell'obiettivo di contenere la spesa relativa alla medesima integrazione regionale», in attesa della definitiva estinzione del regime di TFS. Per cui, sottolinea la Corte, «risulta **palese che la norma in questione non rientra fra quelle indicate nell'art. 81 Cost. quali norme che importano «nuovi o maggiori oneri», per cui occorre indicare la copertura finanziaria**. Questa constatazione è confermata [...] sia nei lavori preparatori, sia nella scheda tecnico-finanziaria allegata alla legge regionale in esame, documentazione che [...] contribuisce alla corretta interpretazione delle disposizioni censurate (sentenza n. 143 del 2020)». Inoltre, dopo aver ricostruito l'evoluzione della disciplina prescritta alle Regioni per la copertura delle attività o interventi a carattere continuativo, la Corte conclude che «**le norme regionali censurate delineano una modalità “procedurale” di copertura finanziaria della spesa prevista che [...] è coerente con quanto stabilito dal legislatore statale (nella legge n. 335 del 1977) al momento della loro adozione e che questa Corte ha riconosciuto, nella sentenza n. 26 del 2013, conforme al precetto costituzionale**. Tale giudizio **non muta a causa della successiva adozione di norme statali di attuazione del medesimo precetto**, quali sono da considerare gli artt. 30 della legge n. 196 del 2009 e 38 del d.lgs n. 118 del 2011, che si sono sostituite a quelle allora vigenti. Queste ultime hanno individuato modalità procedurali più penetranti di garanzia del precetto costituzionale, il cui rispetto, tuttavia, non può costituire parametro di valutazione della legittimità della copertura finanziaria di una spesa molto risalente nel tempo e in via di estinzione». [C. Bergonzini]

COSTITUZIONALMENTE LEGITTIMA LA DISCIPLINA “ANTI-SCARCERAZIONI” ADOTTATA NELL'EMERGENZA COVID

Corte cost., 4 novembre 2020 – 24 novembre 2020, n. 245, Pres. Morelli, red.

Viganò

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[artt. 2 e 5 del decreto-legge 10/05/2020, n. 29, e art. 2 bis del decreto-legge 30/04/2020, n. 28, convertito, con modificazioni, nella legge 25/06/2020, n. 70]

(artt. 3, 27 co. 3°, 32, 102, co. 1°, 104, c. 1° Cost.)

Con la sentenza n. 245 del 2020, il Giudice delle leggi ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale di sorveglianza di Sassari e dai Magistrati di sorveglianza di Spoleto e di Avellino sulla disciplina (oggetto di una complessa stratificazione normativa puntualmente ricostruita dalla pronuncia) ora racchiusa nell'art. 2 *bis* del decreto legge 30 aprile, n. 28, così come convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 2020, n. 70.

Tale disciplina, prescritta per fronteggiare la pandemia da Covid-19 (e che si applica anche nei confronti dei condannati ad elevata pericolosità sociale, compresi quelli sottoposti al regime penitenziario del 41-*bis*), prescrive al magistrato di sorveglianza – una volta concessa provvisoriamente, per ragioni legate all'emergenza sanitaria, la detenzione domiciliare – di rivalutare periodicamente le condizioni che giustificano la misura, alla luce dei pareri delle Procure distrettuali e della Procura nazionale antimafia, nonché delle informazioni del Dipartimento degli affari penitenziari sull'eventuale sopravvenuta disponibilità di strutture sanitarie all'interno del carcere o di reparti di medicina protetti, idonei a ripristinare la detenzione del condannato.

I giudici rimettenti avevano sollevato questione di legittimità costituzionale per l'asserito contrasto di tale disciplina con gli artt. 3, 27 co. 3°, 32, 102, co. 1°, 104, c. 1° Cost.

La Corte ha esaminato, in primo luogo, le questioni prospettate in riferimento agli artt. 24, co. 2, e 111, co. 2°, Cost., che si erano concentrate sulla previsione normativa di un procedimento senza spazi di adeguato coinvolgimento della difesa tecnica dell'interessato, visto che tale procedimento risulta caratterizzato da un contraddittorio soltanto differito ai fini della eventuale revoca della misura extramuraria da parte dello stesso magistrato di sorveglianza che l'ha in precedenza concessa. Sulla scorta di un'analisi sistematica, la Corte ha ritenuto che questa disciplina non violi il diritto di difesa del condannato e neppure il principio del

contraddittorio; infatti, la normativa penitenziaria in tema di detenzione domiciliare “in surroga” (art. 47-ter, co. 1°-ter, ord. penit.) già ammette, ai sensi dell’art. 47-ter, co. 1°-quater, ord. penit., l’intervento del magistrato di sorveglianza che può disporre l’applicazione provvisoria della misura in situazioni di urgenza, sulla base di documentazione acquisita *ex officio*, nell’ambito di un procedimento funzionale a una decisione resa *de plano*. Il contraddittorio è riservato alla fase successiva – ha ricordato la Corte – in cui il tribunale di sorveglianza decide in via definitiva sull’istanza del detenuto. Da qui il ragionamento della pronuncia in esame: così come non rappresenta un’anomalia la disciplina relativa alla decisione interinale del magistrato sull’istanza di applicazione provvisoria della misura, non è altrettanto costituzionalmente necessario il contraddittorio nel procedimento di rivalutazione, disciplinato dalla disposizione censurata, funzionale all’eventuale revoca da parte del magistrato della detenzione domiciliare precedentemente concessa. Sarà poi il tribunale di sorveglianza che confermerà o smentirà il provvedimento interinale di revoca, in esito a un procedimento a contraddittorio pieno, nel quale la difesa avrà accesso agli atti e ai documenti sui quali si formerà il convincimento giudiziale. Malgrado le due situazioni non siano omologabili “sul piano psicologico”, la differenza tra esse riscontrabile «non è decisiva dal punto di vista degli interessi in gioco; [...] se davvero il protrarsi della detenzione genera un grave pericolo per la salute e la vita stessa del condannato, allora anche la scelta iniziale di non concedergli il beneficio potrebbe essere foriera di conseguenze assai gravi, esattamente come la decisione di ricondurlo *in vinculis* quando quel pericolo non sia ancora cessato».

La Corte ha dunque concluso affermando la compatibilità della disciplina sottoposta al suo scrutinio con gli artt. 24, co. 2, e 111, co. 2, Cost., valorizzando il successivo recupero delle garanzie difensive e del diritto al contraddittorio nel procedimento che si svolgerà dinanzi al tribunale di sorveglianza, destinato perentoriamente a concludersi, ove il magistrato di sorveglianza abbia disposto la revoca della misura, entro il termine massimo di trenta giorni.

Il Giudice delle leggi ha ritenuto infondate anche le censure formulate con riferimento all’art. 32 Cost., visto che la nuova disciplina non abbassa il livello di tutela della salute del detenuto, «né intende in alcun modo esercitare indebite pressioni sul giudice che abbia in precedenza concesso la misura, mirando unicamente ad arricchire il suo patrimonio conoscitivo sulla possibilità di opzioni alternative intramurarie o presso i reparti di medicina protetti in grado di tutelare egualmente la salute del condannato, oltre che sulla effettiva pericolosità dello stesso». Né può ritenersi irragionevole (e come tale in contrasto con l’art. 3 Cost.) la scelta del legislatore di imporre al giudice una frequente rivalutazione delle condizioni che hanno giustificato la concessione della misura nei confronti di condannati per gravi reati, tutti connessi

si alla criminalità organizzata, e giudicati di tanta elevata pericolosità sociale da essere sottoposti al regime penitenziario di cui all'articolo 41-*bis* ord. penit.

Infine, il Giudice delle leggi ha dichiarato manifestamente infondato anche l'ipotetico contrasto con l'art. 27, co. 3°, Cost. e con gli artt. 102, co. 1°, e 104, co. 1°, Cost. Per quanto concerne il richiamo al parametro di cui all'art. 27, co. 3°, Cost., la Corte lo ha ritenuto inconferente, giacché le misure in questione non sono funzionali alla rieducazione del condannato, ma solo alla tutela della sua salute. I giudici costituzionali hanno poi escluso che la disciplina esaminata confligga con il principio di separazione tra potere giudiziario e potere legislativo, non determinando essa alcuna interferenza con le prerogative del potere giudiziario, visto che non ha effetto retroattivo, non travolge i provvedimenti già adottati e neppure vanifica il termine contenuto nell'originario provvedimento di concessione della misura.[E. Valentini]

**GLI AGGRAVI PROCEDIMENTALI OSTACOLANO LA CONCORRENZA:
BOCCIATA LA LEGGE DEL VENETO CHE MODIFICA I PROCEDIMENTI SUAP**

Corte cost., sent. 5 novembre – 25 novembre 2020, n. 247, Pres. Morelli, red. Coraggio

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 11 e 20 della legge della Regione Veneto 25 luglio 2019, n. 29 (Legge regionale di adeguamento ordinamentale 2018 in materia di governo del territorio e paesaggio, parchi, trasporto pubblico, lavori pubblici, ambiente, cave e miniere, turismo e servizi all'infanzia)]

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

Lo Stato impugna alcune disposizioni contenute nella legge della Regione Veneto n. 29 del 2019.

Con due prime censure, la difesa erariale contesta l'esenzione dal contributo di costruzione disposta dall'art. 11 della legge regionale per due distinte ipotesi: mutamenti di destinazione d'uso in assenza di aumento di carico urbanistico; immobili costitutivi della memoria e dell'identità storico-culturale.

La Corte ritiene non fondata la censura mossa in relazione alla prima ipotesi, in quanto l'esenzione rispetta il principio posto dal legislatore statale (desumibile

dagli artt. 16 e ss. del TUE, DPR n.380 del 2001), di onerosità del contributo abilitativo in caso di incremento del carico urbanistico. E, per l'appunto, il comma 5 dell'art. 40-bis della legge della Regione Veneto 23 aprile 2004, n. 11 (come introdotto dalla L.R. Veneto n.29/2019) «subordina espressamente l'esonero del contributo nel caso di cambio di destinazione d'uso al mancato aumento del carico urbanistico (oltre che al riconoscimento di un interesse pubblico e alla sussistenza di adeguate opere di urbanizzazione primaria)».

È invece fondata la questione posta in relazione all'esenzione disposta per gli immobili costitutivi della memoria e dell'identità storico-culturale, in quanto «viene in questo caso in rilievo il cosiddetto contributo straordinario che, secondo l'art. 16, comma 4, lettera d-ter del TUE, è dovuto in presenza di una variante urbanistica che comporta un aumento di valore, cui lo stesso contributo è commisurato», mentre la normativa regionale dispone un'esenzione generale per tali immobili, senza tenere conto del «plusvalore di cui beneficia il privato a seguito dell'approvazione di una variante urbanistica, che abbia accresciuto le facoltà edificatorie precedentemente riconosciutegli, ovvero per effetto del rilascio di un permesso in deroga».

La Corte riconosce, inoltre, la fondatezza di una terza qdl sollevata dallo Stato in relazione all'art. 20 della legge veneta, che introduce un aggravio procedimentale per i procedimenti dinanzi al SUAP (sportello unico per le attività produttive), onerando il privato dell'attivazione di una conferenza di servizi nell'ipotesi di mancata emanazione del provvedimento conclusivo (e così “superando”, ad avviso della difesa erariale, il principio del silenzio assenso).

I giudici costituzionali ricordano come la finalità perseguita dall'istituzione del SUAP «è quella della “istituzione di un procedimento amministrativo uniforme volto a consentire ai soggetti in possesso dei requisiti di legge la intrapresa dell'attività economica. Ciò non solo al fine di garantire, attraverso la uniformità e la ragionevole snellezza del procedimento, la maggiore trasparenza ed accessibilità del mercato, **si da assicurare le migliori condizioni di concorrenza, ma anche al fine di dare contenuto al precetto di cui all'art. 41 della Costituzione**”» (sent. 15 del 2010).

Sul punto, la Corte richiama la propria giurisprudenza pregressa secondo cui, qualora il legislatore regionale alteri «la procedura davanti al SUAP quale prevista dal legislatore statale – in particolare dall'art. 38, comma 3, del d.l. n. 112 del 2008 – **aumentando le richieste poste a carico dei privati e istituendo nuovi passaggi procedurali**», determina «un ostacolo effettivo alla libera concorrenza [...] sotto un duplice profilo, interregionale e intraregionale» (sentenza n. 165 del 2014).

Tale aggravio comporta inoltre la lesione di un livello essenziale nell'erogazione dei servizi, in quanto «a fronte di una regolamentazione nazionale

che intende garantire la rapida e certa chiusura del procedimento, **appare lesiva delle esigenze evidenziate la previsione della legge regionale che, rinviando ad una conferenza di servizi neanche decisoria, lo riapre e lo prolunga sine die**». [F. Conte]

**LEGITTIMA LA PROCEDIBILITA' D'UFFICIO PER TUTTE LE
IPOTESI DEL DELITTO DI LESIONI PERSONALI STRADALI
GRAVI O GRAVISSIME EX ART. 590 BIS C.P.**

**Corte cost., sent. 4 novembre 2020 – 25 novembre 2020, n. 248, Pres.
Morelli, red. Viganò**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 590 bis c.p.]
(artt. 3, 24, 25, c. 2, 76, 77, c. 1, Cost.)

Con la sentenza in epigrafe la Corte ha dichiarato inammissibile la questione di costituzionalità dell'art. 590 bis c.p. (Lesioni personali stradali gravi o gravissime), sollevata in relazione all'art. 24 Cost.; ha dichiarato manifestamente infondate le questioni di costituzionalità del d.lgs. n. 36/2018 sollevate in riferimento agli artt. 3, 25, c. 2, 76, 77, c. 1, Cost.; ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 590 bis c.p. in relazione all'art. 3 Cost. Viene disposta la riunione dei giudizi delle questioni (§§ 1-4), che si dolgono tutte della mancata previsione della procedibilità a querela del delitto ex art. 590 bis c.p., limitatamente al comma 1, ovvero con riferimento a tutte le ipotesi, ad eccezione di quelle previste dal comma 2 (lesioni causate da chi si pone alla guida in stato di ebbrezza o stupefazione). La Corte ripercorre l'evoluzione diacronica della disciplina penale delle lesioni personali colpose stradali. Inizialmente prevista come circostanza aggravante delle lesioni personali colpose, la l. n. 41/2016 ha introdotta la figura criminosa autonoma oggetto di controllo, prevedendone sempre la procedibilità d'ufficio, tanto nelle ipotesi base, quanto in quelle aggravate. Tale formulazione normativa non è stata modificata dal d.lgs. n. 36/2018, censurato da due rimettenti, che ha dato attuazione alla delega di cui alla l. n. 103/2017, ove si prevedeva la modifica del regime processuale, da

procedibilità d'ufficio a procedibilità a querela, per una pluralità di delitti. La Corte ha confermato la conformità all'art. 76 Cost. di tale disposizione, nella sent. n. 223/2019 (§ 5). Respinta l'eccezione di inammissibilità dell'Avvocatura dello Stato, la Corte dichiara l'inammissibilità per carenza di motivazione della questione relativa all'asserito vulnus al diritto di difesa (§§ 6 – 6.2) e giudica infondate le questioni inerenti al lamentato contrasto con l'art. 76, “coperte” integralmente dal precedente della sent. n. 223/2019 (§7). Analogamente, le questioni sollevate con riferimento agli artt. 3, 25, c. 2, 77 Cost. sono “meramente ancillari” rispetto a quelle relative all'art. 76 Cost., già respinte nella sent. n. 223/2019, e sono dunque manifestamente infondate (§ 8). Viene approfondita maggiormente la violazione del principio di eguaglianza-ragionevolezza di cui all'art. 3, che, ad avviso del rimettente, sarebbe vulnerato sotto un duplice profilo dall'equiparazione del regime di procedibilità d'ufficio dell'art. 590 bis c.p.: anzitutto, vi sarebbe un'irragionevole disparità di trattamento rispetto alle lesioni gravi o gravissime commesse nell'esercizio della professione sanitaria (procedibili a querela); inoltre, la disposizione censurata sarebbe intrinsecamente irragionevole, equiparando arbitrariamente il regime di procedibilità in ipotesi connotate da disvalore diverso, essendo ben più gravi le lesioni causate guidando sotto l'effetto di alcol o droga rispetto a tutte le altre (§§ 9, 9.1). La Corte riconosce che sussiste una significativa differenza di disvalore tra le diverse condotte incriminate all'art. 590 bis c.p., risultando le ipotesi base del comma 1 molto meno gravi rispetto alle violazioni “caratterizzate in gran parte dalla consapevole (o addirittura temeraria) assunzione di rischi irragionevoli”, come quelle di cui al comma 2 e al comma 5 (guida in stato di ebbrezza o sotto l'effetto di stupefacenti; gravi violazioni di regole sulla circolazione stradale tassativamente previste). Rilevano – prosegue la Corte – anche esigenze di natura deflattiva relative all'inopportunità di celebrare processi, specialmente nel caso in cui sia stato assicurato l'integrale risarcimento del danno subito alla persona offesa dal reato (§ 9.2). Si ritiene tuttavia che la scelta legislativa di omologare il regime di procedibilità non travalichi il limite della irragionevolezza manifesta, condizione essenziale affinché la Corte possa intervenire. La scelta originaria della l. n. 41/2016, confermata dal d.lgs. n. 36/2018, costituisce legittimo esercizio di discrezionalità politica che si colloca “nel quadro di un complessivo intervento volto ad inasprire il trattamento sanzionatorio

per questa tipologia di reati ... di particolare allarme sociale a fronte dell'elevato numero di vittime di incidenti". La soluzione manipolativa indicata dal rimettente, poi, determinerebbe la procedibilità a querela anche per ipotesi di particolare gravità quali quelle elencate al comma 5, rispetto alle quali "il legislatore ha – non irragionevolmente – avvertito il bisogno di un'energica reazione sanzionatoria, finalizzata a rafforzare l'efficacia deterrente della norma indipendentemente dalla richiesta di punizione della persona offesa". Inoltre, non può ritenersi priva di qualsivoglia giustificazione razionale la sperequazione nel regime di procedibilità rispetto alle lesioni cagionate in ambito medico: come attestato da diversi interventi normativi recenti (d.l. n. 158/2012, conv. con mod. in l. n. 189/2012; l. n. 24/2017) il legislatore ha proprio inteso "delimitare l'ambito della responsabilità degli operatori sanitari rispetto ai criteri generali di applicabilità alla generalità dei reati colposi, onde contenere i rischi necessariamente connessi all'esercizio di una professione essenziale per la tutela della vita e della salute dei pazienti ed evitare, così, il ben noto fenomeno della cosiddetta medicina difensiva, produttivo di inutili sprechi di risorse pubbliche e scarsamente funzionale rispetto agli stessi scopi di tutela della salute" (§ 9.3). Pur risultando le censure non fondate, la Corte auspica comunque, in conclusione, "una complessiva rimediazione sulla congruità dell'attuale regime di procedibilità per le diverse ipotesi di reato contemplate dall'art. 590 bis c.p." da parte del legislatore (§ 9.4). [P. Insolera]

**LA CORTE ESCLUDE L'INCOMPATIBILITA' CONVENZIONALE
DELL'ART. 2, COMMA 2°-BIS, "LEGGE PINTO" RISPETTO ALLA PO-
SIZIONE DELLA PARTE CIVILE**

**Corte cost., 4 novembre 2020 – 25 novembre 2020, n. 249, Pres. Morelli, red.
Petitti**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 2, co. 2-*bis*, legge 24 marzo 2001, n. 89 (c.d. "Legge Pinto")]

(art. 117, co. 1°, Cost., in relazione all'art. 6 CEDU)

La Corte d'appello di Firenze ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*bis*, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (c.d. "legge Pinto"), nella parte in cui prevede che il processo penale si considera iniziato con l'assunzione della qualità di parte civile in capo alla persona offesa dal reato ai fini del computo della durata ragionevole, per contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 6 CEDU.

La pronuncia denota la necessità, avvertita dalla Corte costituzionale, di confrontarsi con un precedente indubbiamente "ingombrante" della Corte Edu (reso il 7 dicembre 2017, nel caso *Arnoldi c. Italia*, ric. n. 35637/2004), con cui il Giudice di Strasburgo ha riscontrato una violazione del principio della ragionevole durata nel processo (sancito dall'art. 6, par. 1 della Convenzione) con riguardo al danneggiato che non abbia avuto la possibilità di costituirsi parte civile per effetto dello spirare del termine di prescrizione del reato.

Dopo aver accuratamente ricostruito la sistematica del codice di rito, fondata sulla netta distinzione concettuale intercorrente tra persona offesa dal reato e danneggiato, la Corte costituzionale ha optato per la dichiarazione di infondatezza della questione di legittimità "convenzionale". In particolare, pur senza sconfessare apertamente la pronuncia della Corte europea, il Giudice delle leggi sembra prenderne le distanze, marcando la differenza tra i due soggetti e tra gli interessi di cui sono portatori, fra l'altro ricordando come il sistema italiano vigente, ispirato all'idea della separazione dei giudizi, scongiuri «ogni automatica incidenza determinante dell'esito delle indagini preliminari, semmai di eccessiva durata, sul "diritto di carattere civile" del danneggiato da reato, sempre tutelabile con la proposizione dell'azione restitutoria o risarcitoria innanzi al giudice civile».

Sulla scorta di ciò, la Corte ha ritenuto che «la soluzione adottata dal legislatore nazionale con la previsione legale di carattere generale dettata dall'art. 2, comma 2-*bis*, della legge n. 89 del 2001, secondo cui, ai fini del computo del termine ragionevole, il processo penale si considera iniziato soltanto con l'assunzione della qualità di parte civile, si rivela coerente con la ricostruzione sistematica che, prima e al di fuori della formale instaurazione del rapporto processuale, nega al danneggiato la facoltà di far valere in sede penale, sia pur soltanto in senso sostanziale, il "diritto di carattere civile" al risarcimento. [E. Valentini].

RISPETTO DEI VINCOLI DI BILANCIO, EUROPEI E NAZIONALI, E DELLE DISPOSIZIONI DELLA C.D. *RIFORMA MADIA* SUL PUBBLICO IMPIEGO NEL QUADRO NORMATIVO REGIONALE DELLA VAL D'AOSTA: UNA DECLARATORIA D'INCOSTITUZIONALITÀ E UN'INTERPRETAZIONE CONFORME DA PARTE DELLA CORTE

Corte cost., sent. 22 ottobre – 2 dicembre 2020, n. 250, Pres. Morelli, red. Prosperetti

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 1, comma 4, e 2 della legge 1 del 2019 della Regione autonoma Valle d'Aosta,
art. 6, commi 6 e 7, della legge 4 del 2019 della Regione autonoma Valle d'Aosta]

(art. 117, comma 2, lettere e) ed l), Cost.)

La Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 6, comma 6, della legge 4 del 2019 della Regione autonoma Valle d'Aosta, per violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera e), e ha dichiarato non fondate le restanti questioni di incostituzionalità sollevate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri relativamente alle leggi 1 e 4 del 2019 della Regione autonoma Valle d'Aosta, proponendo allo stesso tempo un'interpretazione conforme specifica limitatamente all'art. 1, comma 4, della legge 1 del 2019 della Regione autonoma Valle d'Aosta.

L'art. 6, comma 6, della legge 4 del 2019 aveva rinviato al 31 maggio 2019 il termine ultimo di approvazione da parte degli enti locali regionali del rendiconto della gestione dell'esercizio finanziario 2018.

La Corte Costituzionale ha accolto i dubbi di costituzionalità sollevati in proposito dalla Presidenza del Consiglio, con particolare riferimento all'art. 117, comma secondo, lettera e), e alla competenza esclusiva che riserva allo Stato la determinazione unitaria dei termini temporali relative agli adempimenti del ciclo di bilancio, anche per quanto riguarda le Regioni a statuto speciale.

Una piena sincronizzazione delle scadenze relative all'approvazione del rendiconto di gestione da parte delle amministrazioni è, infatti, funzionale alla programmazione finanziaria dello Stato e alla redazione delle manovre finanziarie collegate: senza una piena conoscenza da parte dello Stato di tutti gli elementi relativi al ciclo di bilancio delle amministrazioni regionali, non è possibile avere un quadro completo dell'equilibrio economico complessivo e del rispetto o meno, da

parte della Repubblica nel suo insieme, dei vincoli europei e nazionali in materia di bilancio.

La Corte Costituzionale ha invece respinto le critiche sollevate in merito all'art. 1, comma 4, della legge 1 del 2019 della Regione autonoma Valle d'Aosta, secondo il quale «[p]er l'anno 2019, gli enti locali possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa nel limite del 70 per cento della media della spesa sostenuta nel triennio 2007/2009 per le medesime finalità».

Secondo la Presidenza del Consiglio, tale normativa avrebbe violato la competenza esclusiva statale ex art. 117, comma secondo, lettera l), in materia di «ordinamento civile», dal momento che il quadro legislativo nazionale ha previsto un divieto generale per le pubbliche amministrazioni di stipulare contratti di collaborazione coordinata e continuativa a partire dal primo luglio 2019.

La Corte Costituzionale ha tuttavia fatto salva la disposizione legislativa, avvalorando l'interpretazione conforme al quadro costituzionale del riparto di competenze ex art. 117 Cost. fornita dalla difesa regionale, secondo la quale la norma consente alle istituzioni valdostane di impiegare per l'intero anno 2019 personale assunto mediante alcune tipologie flessibili di rapporto di lavoro, a patto però di rispettare il limite del primo luglio 2019 come scadenza entro la quale stipulare contratti di questo tipo.

La questione di legittimità sollevata in merito all'art. 2 della legge 1 del 2019 della Regione autonoma Valle d'Aosta è stata dichiarata infondata. La disposizione ha rinviato di un anno l'operatività della disciplina riguardante le progressioni verticali introdotta dall'art. 22, comma 15, del d.lgs. 75 del 2017. La Corte ha riconosciuto come il rinvio disposto dalla legge regionale sia stato funzionale ad adattare il dettato normativo in questione alle specificità dell'assetto complessivo presente nell'ambito della pubblica amministrazione regionale e ha, pertanto, chiarito come rientrasse nella competenza regionale in materia di ordinamento e organizzazione degli uffici pubblici.

È stato respinto, altresì, il dubbio di legittimità costituzionale prospettato a proposito dell'art. 6, comma 7, della legge 4 del 2019 della Val d'Aosta, dal momento che una questione analoga, fondata sugli stessi parametri e *de facto* riguardante la stessa norma, già introdotta dall'art. 6, comma 5-bis, della legge 4 del 2018 della Val d'Aosta, era stata ugualmente respinta dalla Consulta. [E. Verdolini]

LE REGIONI NON HANNO COMPETENZA SUL RAPPORTO DI LAVORO DEL PERSONALE SANITARIO

Corte cost., sent. 22 ottobre – 26 novembre 2020, n. 251, Pres. Morelli, red. Prosperetti

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Legge della Regione Calabria 4 ottobre 2019, n. 34, e, in particolare, artt. 1, 2, 3 e 4 della medesima legge]

(artt. 81 e 120, secondo comma, nonché art. 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, Cost.)

Il ricorso presentato dal Governo verte sull'intero testo della legge della Regione Calabria recante "Provvedimenti urgenti per garantire l'erogazione dei servizi sanitari in ambito regionale", a motivo del suo carattere omogeneo e per la mancanza di copertura finanziaria, e delle sue singole disposizioni. In particolare, il ricorso erariale rammenta il perdurante commissariamento sanitario della Regione e deduce, di conseguenza, l'interferenza delle norme regionali, che riguardano la spesa per il personale sanitario e il rinnovo dei contratti a tempo determinato, con i poteri del Commissario.

La Corte reputa fondate le questioni sollevate in riferimento ai singoli articoli della legge calabrese, precisando, però, che la violazione dell'art. 120 Cost., per interferenza con i poteri del Commissario ad acta, verrebbe in rilievo solo laddove la Regione avesse legiferato nell'ambito delle proprie competenze. Ad avviso del giudice delle leggi, invece, le norme impugnate si pongono in contrasto sia con l'articolo 81 che con la **competenza esclusiva dello Stato relativa all'ordinamento civile**. Da tempo, infatti, la Corte ha ricondotto a tale ambito materiale la **disciplina del rapporto di lavoro pubblico contrattualizzato del personale sanitario**, i cui dettagli sono regolati dalla contrattazione collettiva nazionale.

Risultano parimenti violati anche in principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento finanziario, per quanto concerne gli articoli 2 e 3 della legge calabrese impugnata, e segnatamente con riguardo alle disposizioni che stabiliscono limiti e vincoli al reclutamento del personale delle amministrazioni pubbliche o alla stabilizzazione del personale precario. In ogni caso, sottolinea la Corte, è ravvisabile la violazione dell'art. 81 Cost., dal momento che la clausola di invarianza finanziaria («meramente assertiva e apodittica») prevista

dall'art. 4 della legge impugnata risulta del tutto inidonea a fornire la necessaria copertura economica alle misure introdotte con la legge.

Ne segue la dichiarazione di illegittimità dell'intera legge e l'assorbimento delle censure relative all'art. 120 Cost. [L. Busatta]

SULL'INUTILIZZABILITÀ DELLE PROVE, MA LE AUTORIZZAZIONI TELEFONICHE ALLE PERQUISIZIONI DEVONO ESSERE CONVALIDATE PER ISCRITTO

Corte cost., sent. 26 novembre 2020, n. 252, Pres. Morelli, red. Modugno

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti [2/2020](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 191 c.p.p.; art. 103, d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309]

(artt. 2, 3, 13, 14, 24, 97 comma 2, 117 comma 1 della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU)

Come già aveva dichiarato la sent. n. 219/2019, è inammissibile la questione di costituzionalità sollevata con riferimento all'art. 191 c.p.p., nella parte in cui – secondo l'interpretazione accolta dalla giurisprudenza di legittimità, qualificabile come diritto vivente – non prevede che la sanzione dell'**inutilizzabilità delle prove** acquisite in violazione di un divieto di legge riguardi anche gli esiti probatori, compreso il sequestro del corpo del reato o delle cose pertinenti al reato, degli atti di perquisizione e ispezione domiciliare e personale compiuti dalla polizia giudiziaria fuori dai casi tassativamente previsti dalla legge, ovvero non convalidati, comunque sia, dal pubblico ministero con provvedimento motivato. Infatti, il diritto alla prova è un connotato essenziale del processo penale, in quanto componente del giusto processo, e per questo «è solo la legge a stabilire – con norme di stretta interpretazione, in ragione della loro natura eccezionale – quali siano e come si atteggiino i divieti probatori, “in funzione di scelte di “politica processuale” che soltanto il legislatore è abilitato, nei limiti della ragionevolezza, ad esercitare”. Di qui l'impossibilità – ripetutamente riconosciuta dalla giurisprudenza di legittimità – di riferire all'inutilizzabilità il regime del “vizio derivato”, che l'art. 185, comma 1, cod. proc. pen. contempla solo nel campo delle nullità (stabilendo, in specie, che “[l]a nullità di un atto rende invalidi gli atti consecutivi che dipendono da quello dichiarato nullo”». Pertanto, la richiesta di rendere automaticamente inutilizzabili gli atti di sequestro, attraverso il trasferimento

su di essi dei vizi che affliggerebbero gli atti di perquisizione personale e domiciliare dai quali i sequestri sono scaturiti, comportando un intervento fortemente manipolativo, risulta, per questo, inammissibile per la Corte vertendosi in materia caratterizzata da ampia **discrezionalità del legislatore** (quale quella processuale), e discutendosi, per giunta, di una **disciplina di natura eccezionale** (quale appunto quella relativa ai divieti probatori e alle clausole di inutilizzabilità processuale).

È, invece, costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 13, secondo comma, e 14, secondo comma, Cost., l'art. 103, comma 3, del d.P.R. n. 309 del 1990, nella parte in cui non prevede che anche le **perquisizioni** personali e domiciliari **autorizzate per telefono** debbano essere **convalidate**. Infatti, la disposizione censurata nel caso in cui consente al pubblico ministero di autorizzare oralmente l'esecuzione di perquisizioni, senza necessità di una successiva documentazione formale delle ragioni per le quali l'autorizzazione è stata rilasciata, si rivela incompatibile con il principio, secondo cui le perquisizioni personali e quelle domiciliari possono essere disposte solo per atto motivato dell'autorità giudiziaria. Un'autorizzazione telefonica, non lasciando alcuna traccia accessibile delle sue ragioni (né per l'interessato né per il giudice), non tutela il diritto della persona che subisce la perquisizione a conoscere, così da poterle all'occorrenza anche contestare, le ragioni per quali è stata disposta una limitazione dei suoi diritti fondamentali alla libertà personale e domiciliare, perché i motivi per i quali essa è stata consentita restano nel chiuso di un colloquio telefonico tra pubblico ministero e polizia giudiziaria. Pertanto, è necessario richiedere che anche la perquisizione autorizzata telefonicamente debba essere convalidata entro il doppio termine delle quarantotto ore, ferma la facoltà del legislatore di introdurre, nella sua discrezionalità, altra, e in ipotesi più congrua, disciplina della fattispecie. [F. Pedrini]

LA CORTE RIPORTA IL PROCESSO SOMMARIO A COERENZA SISTEMATICA

Corte cost., sent. 4 novembre 2020 – 26 novembre 2020, n. 253, Pres. Morelli, red. Amoroso

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[C.p.c., art. 702 ter, co. 2]

(artt. 3 e 24 Cost.)

Il Tribunale ordinario di Termini Imerese ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 702-ter, secondo comma, ultimo periodo, c.p.c., per violazione degli artt. 3 e 24 Cost. Nel contesto di una controversia successoria instaurata con procedimento sommario di cognizione ex art. 702-bis c.p.c., il padre convenuto in giudizio dai figli per la restituzione dei beni da questi detenuti, proponeva in via riconvenzionale l'accertamento della nullità del predetto testamento, rivendicando la propria qualità di erede in ragione di un precedente testamento pubblico. Il giudice a quo evidenzia, in punto di rilevanza, che la domanda riconvenzionale proposta dal convenuto, essendo demandata alla decisione del

tribunale in composizione collegiale, dovrebbe, in mancanza di una pronuncia di illegittimità costituzionale, essere dichiarata inammissibile in virtù di quanto espressamente disposto dall'art. 702-ter, co. 2, ult. periodo, c.p.c., che rinviando all'art. 702-bis, co. 1, delimita l'ambito di applicazione del procedimento sommario alle cause attribuite alla cognizione del tribunale in composizione monocratica.

La declaratoria di inammissibilità della domanda riconvenzionale di competenza collegiale si porrebbe in contrasto, in primo luogo, con il principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost., atteso che la decisione separata delle due cause potrebbe determinare un contrasto di

giudicati e con il principio di concentrazione della competenza di cui all'art. 34 c.p.c.

Il secondo comma dell'art. 702-ter c.p.c. si porrebbe, inoltre, in contrasto con l'art. 24 Cost., nella misura in cui consentirebbe al ricorrente di abusare dei propri poteri processuali ottenendo celermente una decisione sulla domanda principale dipendente, in virtù della maggiore celerità del procedimento sommario ri-

spetto a quello ordinario di cognizione che il convenuto dovrebbe incardinare, a fronte della declaratoria di inammissibilità della domanda riconvenzionale.

La Corte propone una sintetica ricostruzione del quadro normativo di riferimento nel quale si colloca la disposizione censurata, volta ad introdurre un rito di carattere alternativo al processo ordinario di cognizione con l'obiettivo di ridurre la durata dei giudizi di primo grado, consentendo all'attore di scegliere un rito più celere di quello ordinario di cognizione per la decisione di controversie semplici, specie dal punto di vista istruttorio.

In questo più ampio quadro normativo, deve dunque essere collocata la disposizione censurata che, con riferimento alle domande riconvenzionali, stabilisce che se le stesse non rientrano nell'ambito di applicazione del rito sommario di cognizione – limitato a propria volta dall'art. 702-bis, co. 1, c.p.c. alle controversie demandate alla decisione del tribunale in composizione monocratica – il giudice adito è tenuto a dichiararle inammissibili.

La connessione tra cause per subordinazione, dovuta ad un rapporto di pregiudizialità-dipendenza, reclama la trattazione e la decisione congiunta dei diversi rapporti sostanziali in un solo processo per realizzare il coordinamento del contenuto della loro disciplina (ex multis, Cass. sez. VI, ord. n. 22605/2014). Quando sussiste un nesso di pregiudizialità-dipendenza tra cause, allo scopo di prevenire un conflitto pratico di giudicati, il codice di procedura civile individua una serie di meccanismi (disciplinati ai sensi degli artt. 34 e 274) volti a evitare la loro trattazione separata, assicurando il cosiddetto *simultaneus processus*.

Ciò premesso, la finalità perseguita dal legislatore mediante tale disciplina – che è quella di consentire in ogni caso che la domanda principale sia definita celermente nelle forme del procedimento sommario di cognizione – è sì legittima in quanto funzionale al principio di ragionevole durata del processo, mentre la norma censurata, nel prevedere in ogni caso, ossia a prescindere dal tipo di connessione sussistente tra la causa riconvenzionale e quella principale, la declaratoria di inammissibilità della prima, ove demandata alla cognizione del tribunale in composizione collegiale, pone una conseguenza sproporzionata e, quindi, irragionevole ex art. 3 Cost., rispetto al pur legittimo scopo perseguito dal legislatore. Sebbene in materia di conformazione degli istituti processuali il legislatore goda di ampia discrezionalità e il controllo di costituzionalità debba limitarsi a riscontrare se sia stato, o no, superato il limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute, è demandata alla Corte la verifica che il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva e pertanto incompatibile con il dettato costituzionale. Tale giudizio deve svolgersi proprio attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi scelti dal legislatore nella sua discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità perseguite, tenuto conto delle circostanze e delle limita-

zioni concretamente sussistenti (ex plurimis, Corte cost., sentt. n. 71/2015, n. 17/2011).

Nella fattispecie ora in esame il nesso di pregiudizialità comporta che la sorte della causa pregiudicata è condizionata – logicamente e processualmente – da quella della causa pregiudicante e, ciò non di meno, la disposizione censurata impone al giudice adito con ricorso ex art. 702-bis cod. proc. civ. di dichiarare inammissibile, in ogni caso, la domanda riconvenzionale in limine, prima ancora e a prescindere dalla valutazione che lo stesso giudice sarà chiamato ad effettuare sulla domanda principale ex art. 702-ter, quinto comma, cod. proc. civ. In tal modo risultano ineluttabili gli inconvenienti della trattazione separata della causa pregiudicata, con procedimento sommario, e della causa pregiudicante, con procedimento ordinario, fino, talora, all'estremo del conflitto di giudicati.

Le conseguenze eccessive e, dunque, irragionevoli della regola, senza eccezioni, di inammissibilità della domanda riconvenzionale soggetta a riserva di collegialità, posta dall'art. 702-ter, co. 2, c.p.c., risaltano anche da considerazioni di comparazione e di sistema, se solo si pensa che l'art. 183-bis c.p.c., nell'attribuire anche al giudice del procedimento ordinario di cognizione il potere discrezionale di disporre la conversione del relativo rito in quello sommario, ha finito con il demandare all'autorità giudiziaria la scelta finale sul procedimento "più adatto", a seconda delle esigenze istruttorie e delle difficoltà in fatto ed in diritto della controversia, per la decisione della causa, posto che l'art. 702-ter, co. 5, c.p.c. già consentiva al giudice adito con ricorso per procedimento sommario di cognizione di mutare il rito in quello ordinario, con la fissazione dell'udienza ex art. 183 c.p.c., ove ritenesse necessaria un'istruzione non sommaria.

La disposizione censurata viola, inoltre, il diritto di difesa del convenuto garantito dall'art. 24 Cost. nella misura in cui la preclusione assoluta, anche se solo iniziale, del *simultaneus processus* non è compatibile con la garanzia costituzionale della tutela giurisdizionale (art. 24 Cost.) ove non risulti sorretta da idonee ragioni giustificative. Va ricordato al riguardo che la Corte – che ha da lungo tempo affermato che la connessione è uno dei criteri fondamentali di ripartizione del potere giurisdizionale, e provvede all'esigenza di evitare incoerenze o incompletezze nell'esercizio del potere stesso (sent. n. 142/1970, n. 130/1963) – ha anche sottolineato, in generale, che «[a]l principio per cui le disposizioni processuali non sono fine a sé stesse, ma funzionali alla miglior qualità della decisione di merito, si ispira pressoché costantemente – nel regolare questioni di rito – il vigente codice di procedura civile, ed in particolare vi si ispira la disciplina che all'individuazione del giudice competente [...] non sacrifica il diritto delle parti ad ottenere una risposta, affermativa o negativa, in ordine al "bene della vita" oggetto della loro contesa» (sent. n. 77/2007).

In conclusione, anche se la parte convenuta nel procedimento sommario, la quale proponga una domanda riconvenzionale soggetta a riserva di collegialità,

legata a quella principale da un nesso di pregiudizialità, non ha diritto al *simultaneus processus*, neppure quest'ultimo le può essere precluso dalla prevista pronuncia di inammissibilità, dovendo poter il giudice valutare le ragioni del convenuto a fronte di quelle dell'attore e, all'esito, mutare il rito indirizzando la cognizione delle due domande congiuntamente nello stesso processo secondo il rito ordinario, piuttosto che tenerle distinte dichiarando inammissibile la domanda riconvenzionale. La *reductio ad legitimitatem* comporta quindi che, in caso di connessione per pregiudizialità necessaria, il giudice deve poter valutare la domanda riconvenzionale e mutare il rito fissando l'udienza di cui all'art. 183 cod. proc. civ., come nell'ipotesi, prevista dal terzo comma dell'art. 702-ter cod. proc. civ., in cui le difese svolte dalle parti richiedano un'istruzione non sommaria. [S. Rossi].

DOPPIO RINVIO SUI LICENZIAMENTI COLLETTIVI: INAMMISSIBILE ANCHE A ROMA!

Corte cost., sent. 4 novembre – 26 novembre 2020, n. 254, Pres. Morelli, red. Sciarra

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti n. [3/2020](#)

Giudizio di legittimità in via incidentale

[Art. 1, c. 7°, della l. 10/12/2014, n. 183; artt. 1, 3 e 10 del d. lgs. 04/03/2015, n. 23]

(artt. 3, 4, 24, 35, 38, 41, 111, 10 e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 20, 21, 30 e 47 della CDFUE e all'art. 24 della Carta sociale europea)

La Corte costituzionale rigetta le questioni di costituzionalità sollevate dalla Corte di Appello di Napoli in relazione alla nuova disciplina del cd. *Jobs Act*, in relazione alle sanzioni in casi di violazione dei criteri di scelta nei **licenziamenti collettivi**. Le censure, relative al parametro costituzionale interno, mosse dal giudice *a quo* sono plurime e riguardano: l'art. 3 Cost. in relazione al diverso trattamento sanzionatorio legato al fluire del tempo tra due fattispecie identiche; artt. 3, 4 e 41 Cost. in merito ad un irragionevole bilanciamento tra il diritto al lavoro degli assunti dopo il 7 marzo 2015 e gli interessi del datore di lavoro ad operare delle scelte di politica aziendale di riduzione del personale; art. 41 Cost. in relazione al rispetto della clausola di utilità sociale e dignità umana; art. 38 Cost. in quanto la mancata possibilità di reintegra creerebbe un *vulnus* nella posizione

contributiva non compensabile dagli ammortizzatori sociali; artt. 24 e 111 Cost. per l'esclusione per questa disciplina del più agile rito Fornero al posto dell'ordinario rito di cognizione; in conclusione, art. 76 Cost. per violazione dei principi e criteri direttivi previsti dalla legge delega. In merito, invece, alla violazione di parametri internazionali ed europei (vengono richiamati gli artt. 10, impropriamente, e 117 Cost.) il giudice comune considera la normativa rientrante nel «**campo di applicazione della CDFUE**» (per effetto della direttiva 98/59/CE sui licenziamenti collettivi) e con questa dell'artt. 20, 21, 30 e 47 della Carta e dell'art. 24 della Carta sociale europea e, pertanto, la invoca davanti alla **Corte costituzionale** ma – e per questo motivo la pronuncia si rivela di particolare importanza – la **risposta** di questa è **negativa**, adottando, così, la stessa soluzione prevista nel *caso Balga* dalla Corte di giustizia. Le motivazioni che portano i giudici costituzionali a rigettare la questione, in questo primo caso di **doppio rinvio** sulla base della precisazione della **sent. 269 del 2017**, sono le seguenti: *in primis*, perché è stata la stessa Corte di giustizia ad escludere l'applicazione della Carta di Nizza in questa fattispecie (nel caso gemello), sposando (i giudici costituzionali), pertanto, **una linea di collaborazione** sulla base del disposto del art. 19 TUE; *in secundis*, invece, perché, la direttiva sopramenzionata dal giudice riguarda un caso di **armonizzazione parziale** della materia dei licenziamenti collettivi (procedure di consultazione e informazione dei lavoratori), che non intacca il profilo delle sanzioni in caso di licenziamenti illegittimi, che rimane di **piena competenza nazionale**. I giudici costituzionali aderiscono, così, alle stesse conclusioni di Lussemburgo su questo profili, adottando una linea “rigorista” di applicazione della Carta (che non sempre però viene confermata dalla Corte di giustizia), sottolineando, come in questa fattispecie, il legame con la disciplina nazionale sia solo indiretto e troppo debole. Per quanto riguarda, infine, i profili interni la Corte non giunge all'analisi sulla fondatezza, perché considera la **questione inammissibile** sulla base di molteplici profili: *in primis* per una **carezza di motivazione in merito alla rilevanza**, perché «la Corte d'appello di Napoli non illustra in alcun modo le ragioni che inducono a privilegiare l'inquadramento della vicenda controversa nella prima delle fattispecie dedotte nel ricorso e, pertanto, a censurare la relativa disciplina sanzionatoria, comparandola, quanto a efficacia dissuasiva, a quella antecedente» (onere di per sé maggiore in un grado di appello) e non descrivendo, esaurientemente, la fattispecie in relazioni ai vizi formali o sostanziali che si vorrebbero censurare; e, *in secundis*, per **l'incertezza in merito al tipo di intervento richiesto alla Corte costituzionale**, perché il giudice richiede genericamente una pronuncia ablativa o manipolativa e non indica se richiede il ripristino della tutela reintegratoria o la rimodulazione di una tutela indennitaria, in maggiore chiave deterrente. Anche in questo caso (collegato anche

all'applicazione dell'art. 24 della Carta sociale europea), dunque, «a fronte di una vasta gamma di soluzioni» è così ampio il margine di apprezzamento offerto dal legislatore, che non permette alla Corte, in mancanza di una proposta specifica del giudice *a quo*, di entrare nel merito. [F. Medico]

**DEROGA AL PRINCIPIO DI CONCORRENZA E TERZO
SETTORE: LA REGIONE SARDEGNA, CON L'ART. 1, C. 5 L. R.
16/2019, NON VIOLA LA NORMATIVA DI SETTORE**

**Corte cost., sent. 4 novembre – 26 novembre 2020, n. 255, Pres. Morelli,
red. Amato**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Legge della Regione autonoma Sardegna 16 settembre 2019, n. 16, e, in
particolare, art. 1, c. 5°, della medesima legge]

(art. 117, c. 2, lett. e), Cost; art. 3, c. 1, legge costituzionale 26
febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna)

Con la decisione in esame, il Giudice delle leggi ritiene non fondata la q.l.c. dell'art. 1, c. 5, della legge della Regione autonoma Sardegna 16 settembre 2019, n. 16, recante «Seconda variazione di bilancio. Disposizioni in materia sanitaria» di modifica delle leggi di stabilità 2018-2019, in riferimento all'art. 117, c. 2 lett. e), Cost. e all'art. 3, c. 1, legge cost. 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna). La norma oggetto dispone che «[l]a Regione è autorizzata a finanziare annualmente l'AREUS per le attività rese dalle associazioni onlus e cooperative sociali convenzionate con il Servizio di emergenza-urgenza 118. La spesa è quantificata in euro 5.000.000 per ciascuno degli anni 2019, 2020 e 2021 (missione 13 - programma 02 - titolo 1). A decorrere dall'anno 2022, al finanziamento della medesima spesa si provvede, ai sensi dell'articolo 38, comma 1, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), e successive modifiche e integrazioni, nei limiti dello stanziamento annualmente iscritto, per le medesime finalità, in conto della missione 13 - programma 02 - titolo 1 con le relative leggi annuali di bilancio». In via preliminare, la Corte chiarisce due punti: (i) il ricorrente non ha indicato con precisione le doglianze relative all'intera legge (che rappresenta, al pari del limitato art. I, c. 5, la norma oggetto).

Ne consegue che lo scrutinio dovrà essere limitato a tale ultimo parametro; (ii) il resistente «eccepisce l'inammissibilità della questione per genericità [...] limitandosi la parte ricorrente a indicare i vincoli previsti per la potestà legislativa regionale di cui all'art. 3 dello statuto reg. Sardegna, senza specificare quale limite sarebbe stato violato, né in cosa consisterebbe tale violazione». Il Giudice delle leggi ricorda come sia stato più volte rimarcato che «l'omissione dell'indicazione delle competenze statutarie non inficia di per sé l'ammissibilità della questione quando dal ricorrente siano evocate disposizioni statali espressione di competenze trasversali e configurabili, quindi, quali norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica, che costituiscono un limite alla potestà legislativa primaria delle Regioni speciali (tra le tante, sentenze n. 16 del 2020, n. 166 e n. 153 del 2019, n. 201 del 2018 e n. 103 del 2017)». Per di più, il ricorrente «può comunque dedurre la violazione dell'art. 117 Cost. e postulare che la normativa ecceda dalle competenze statutarie quando a queste ultime essa non sia in alcun modo riferibile (così la sentenza n. 151 del 2015)». Ancora, «sebbene non possa negarsi la poca precisione delle censure», è possibile affermare come queste ultime si fondino sul presupposto che l'art. 57 cod. terzo settore rappresenti un limite alla potestà legislativa regionale, «sia considerando l'assetto di competenze di cui al Titolo V, Parte II, della Costituzione, sia quello regolato dallo statuto speciale». Nel merito la questione non è fondata. Il Giudice delle leggi, al fine ultimo di giungere a tale conclusione, segue un percorso logico e argomentativo che si sviluppa attraverso i seguenti passaggi: (i) inquadramento della normativa di riferimento, in ambito europeo e nazionale; (ii) disamina storica della legislazione di settore, statale e regionale; (iii) ragioni a fondamento della non fondatezza della q.l.c. (i) La disposizione sopra richiamata interviene nel settore dei servizi socio-sanitari, in specie del servizio di emergenza e urgenza. Tale settore interseca profili riconducibili alla concorrenza, «specie ove s'introducano discipline di favore per gli enti del terzo settore», la cui tutela rientra tra le competenze esclusive statali. Sul punto, va specificato come, con riguardo ad attività «a spiccata valenza sociale» sia possibile per ciascun Stato membro (v. direttiva 2014/24/UE) optare per un modello organizzativo orientato al principio di solidarietà e non già al principio di concorrenza, potendosi prevedere, di conseguenza, l'affidamento del servizio attraverso «un regime di evidenza pubblica alleggerito». In aggiunta, nella stessa direttiva sono specificati i servizi che esulano dall'ambito applicativo della stessa; tra questi ultimi si ricordano i «servizi di difesa civile, di protezione civile e di prevenzione contro i pericoli, forniti da organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro, tra cui è individuato proprio il trasporto sanitario di emergenza e urgenza». Detta direttiva è stata poi recepita dal legislatore nazionale con d.lgs. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici) ove è possibile rinvenire la medesima disciplina. In particolare, oltre a prevedere la facoltà di affidamento dei summenzionati servizi sociali con modalità diverse dall'appalto, per altri servizi sociali so-

no previste ulteriori discipline che fanno salve le modalità indicate nel codice del terzo settore (artt. 30, c. 8, 59, c. 1, e 140, c. 1, come modificati, rispettivamente, dall'art. 8, c. 5, lett. 0a, a-quater, e c-bis, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76). L'istituto della convenzione rientra tra gli strumenti alternativi per l'affidamento dei servizi sociali. (*ii*) In tal senso, si v. l'art. 7 l. 266/1991; l'art. 30 della legge 383/2000 e l'art. 9 della l. 381/1991 con cui si sono regolate le convenzioni stipulate con le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale e le cooperative sociali. In tale ultimo caso si prevede che le «Regioni determinino le modalità di raccordo dell'attività dei servizi socio-sanitari con le cooperative sociali e che adottino convenzioni-tipo per regolare i rapporti tra queste ultime e le amministrazioni pubbliche». A tale normativa deve aggiungersi, poi, l'art. 1, c. 18, del d.lgs. 502/1992 che detta le regole con riguardo agli accordi tra Servizio sanitario nazionale e le istituzioni e gli organismi a scopo non lucrativo. Sul tema è altresì intervenuto l'art. 56 cod. terzo settore, «che ha abrogato la previgente normativa concernente le convenzioni con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale. Ai sensi di tale disposizione, le convenzioni possono essere stipulate con le organizzazioni iscritte da almeno sei mesi nel Registro unico nazionale del terzo settore, quando siano più favorevoli rispetto al ricorso al mercato e abbiano ad oggetto lo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale e prevedano esclusivamente il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate. L'individuazione dei soggetti con cui stipulare la convenzione deve comunque avvenire nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento, mediante procedure comparative riservate alle medesime». Nell'articolo successivo si specifica come sia facoltà delle amministrazioni affidare il servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenza alle sole organizzazioni di volontariato, «in via prioritaria e tramite convenzioni per l'affidamento diretto». Con riguardo a tali ultime convenzioni, sono richiesti ulteriori requisiti rispetto a quanto descritto nel già ricordato art. 56. Tra questi si richiamano: la possibilità di predisporre dette convenzioni pure in assenza della valutazione preliminare di maggior favore rispetto al mercato; la relazione necessaria tra affidamento diretto ed espletamento di un servizio di interesse generale, «in un sistema di effettiva contribuzione a una finalità sociale e di perseguimento degli obiettivi di solidarietà»; «l'adesione dei potenziali affidatari a una rete associativa, nonché l'accreditamento ai sensi della normativa regionale in materia». A tutto ciò, va aggiunta la previsione, del codice del terzo settore, per cui le cooperative sociali restano disciplinate dalla l. 381/1991 (art. 40), che aggiunge come le disposizioni dello stesso codice si applichino agli enti del terzo settore oggetto di una disciplina speciale solo in quanto compatibili e non derogate da tale disciplina (art. 3, c. 1). In tale contesto normativo, la Regione Sardegna ha regolato lo strumento della convenzione disponendo che, qualora il contrente sia una organizzazione di volontariato, questa venga sti-

pulata sulla «base dell'esperienza [...] maturata nel settore di attività oggetto della convenzione», alla luce delle «qualifiche professionali dei volontari», nonché in ragione «della spesa prevista per il rimborso del costo delle prestazioni e delle modalità di formazione e aggiornamento dei volontari» (art. 13 l. r. 39/1993). Per quanto concerne, invece, le cooperative sociali, la l. r. 16/1997 (attuativa della l. 381/1991), ha delegato la Giunta regionale per l'adozione di schemi di convenzione-tipo riferibili al soccorso e limitati alle cooperative sociali e alle organizzazioni di volontariato. (iii) A ben vedere, **la Regione Sardegna, con l'art. 1, c. 5, della l. r. 16/2019**, attraverso cui vengono stanziati «le somme da destinare annualmente all'Azienda regionale emergenza urgenza Sardegna (AREUS) per il triennio 2020-2021 relativamente alle attività rese dai soggetti convenzionati con il servizio di emergenza e urgenza», **non detta le modalità di affidamento del summenzionato servizio, bensì, attraverso quella che viene definita dalla Corte stessa «una formulazione probabilmente poco felice», attua le richiamate «norme che regolano la materia». Ne consegue, così, l'inidoneità della predetta norma oggetto a ledere l'art. 57 cod. terzo settore.** Per il Giudice delle leggi «la disposizione è esplicita nell'indicare la facoltà di affidare con convenzione il servizio alle associazioni di volontariato “in via prioritaria”. Il che pone un problema interpretativo di soluzione non univoca, sul quale non fornisce argomenti la difesa dello Stato, così come non li fornisce riguardo all'applicabilità dell'art. 57 alle cooperative sociali, in ragione del rapporto tra il codice del terzo settore e la legge n. 381 del 1991, che lo stesso codice sembra qualificare come disciplina speciale». [Y. Guerra].

LE REGIONI NON POSSONO UTILIZZARE IL DISTACCO PER ASSUMERE PERSONALE PRIVATO

Corte cost., sent. 4 novembre 2020 – 1 dicembre 2020, n. 257, Pres. Morelli,
red. Prosperetti

Giudizio di legittimità in via di azione

[Artt. 1, 3, c. 4°, 6, 15, 16, 18, 20, 22, 23 e 26 della legge della Regione Molise
09/12/2019, n. 16]

(artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, in relazione
all'art. 36 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165)

Il giudizio di legittimità in via di azione verte su una legge regionale del Molise che si occupa dell'istituzione di una «**Struttura multifunzionale di orientamento**», a supporto delle attività di competenza della regione di formazione professionale e servizi per il lavoro e che prevede di impiegare presso la struttura stessa «il personale iscritto all'albo regionale degli operatori della formazione professionale in posizione di distacco, previa stipula di apposita convenzione con l'ente di provenienza». La tesi sostenuta dall'Avvocatura dello Stato è che il carattere stabile, organico e sistematico delle funzione dell'organo (in cui sono inseriti i dipendenti distaccati) rappresenta **una forma di internalizzazione del personale pubblico presso altre PA**, in contrasto con l'art. 36 del d.lgs.165 del 2001 che impone – come regola generale e prevalente – di avvalersi di personale attraverso **la forma del contratto di lavoro a tempo indeterminato** (prevedendo delle eccezioni solo per comprovate esigenze di carattere temporaneo ed eccezionale). L'aggiramento, pertanto, delle prescrizioni previste nel d.lgs.165 del 2001 provocherebbe una **violazione della competenza esclusiva statale** ex art. 117 Cost. in relazione alla materia «**ordinamento civile**». In merito, dunque, al ricorso proposto, la Corte accoglie la questione, argomentando che, nonostante la norma statale preveda la possibilità di utilizzo di forme contrattuali flessibili in determinate e specifiche circostanze, la norma regionale ha aggirato il divieto prevedendo l'assunzione del personale per il suddetto ente attraverso lo strumento del **distacco**. La previsione del distacco della legge regionale, pertanto, risulta una tipologia anomala e in contrasto con le caratteristiche dell'istituto civilistico (perché «sono connotati essenziali di quest'ultimo l'interesse dell'imprenditore distaccante e la temporaneità del distacco, a cui consegue la possibilità di farlo cessare in ogni tempo in relazione alla durata dell'interesse del datore di lavoro distaccante: con-

dizioni queste tutte contraddette dalla legge regionale impugnata») e che ha il solo fine di utilizzare «lavoratori dipendenti dagli enti e dagli organismi di formazione professionale per sopperire a carenze di organico dei propri uffici, creando un'apposita struttura di supporto ai servizi del lavoro e della formazione che l'organico regionale non era in grado di assicurare»: di cui una prova è il **carattere permanente del distacco e l'impossibilità da parte degli organismi privati di formazione professionale di risolvere la convenzione**. Infine, i giudici costituzionali – oltre all'invasione della materia «ordinamento civile» di esclusiva competenza statale da parte della Regione – ravvisano una violazione degli artt. 3 e 97 Cost. perché la suddetta regolamentazione comporta che l'istituenda struttura regionale è «strutturalmente correlata all'utilizzazione sistematica del personale privato». [F. Medico]

DISCIPLINA DEGLI IMPIANTI DI PRODUZIONE DI ENERGIE RINNOVABILI E LIMITI DELLE COMPETENZE REGIONALI

Corte cost., sent. 3 novembre – 9 dicembre 2020, n. 258, Pres. Morelli, red.

Modugno

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 3, 10, 11, 12, 16, legge della Regione Puglia 23 luglio 2019, n. 34]

(Art. 117, commi 2, lett. s) e 3, Cost.)

Con la decisione in esame la Corte sanziona due profili di illegittimità concernenti la disciplina regionale pugliese in materia di promozione dell'utilizzo di idrogeno e di rinnovo degli impianti di produzione di energia eolica. Il primo riguarda l'asserita violazione della disciplina statale in materia di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) da parte dell'art. 10, comma 2, della legge impugnata, nella parte in cui stabilisce i criteri per ritenere che la modifica degli impianti fotovoltaici ed eolici non avrà impatti sull'ambiente e non deve quindi essere sottoposto alla VIA. Quelle relative alla assoggettabilità o meno alla VIA sono questioni che spettano alla disciplina statale (sentenze n. 93 del 2019, n. 246 e n. 198 del 2018). Si tratta, in concreto, di valutazioni disciplinate dall'Allegato IV alla Parte II del codice dell'ambiente, punto 2, rispettivamente lettere d) e b) e punto 8, lettera t), ritenuti vincolanti dalla Corte costituzionale stessa (sent. 286/2019), e dalla riforma di cui al decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104, posta in essere in attuazione della disciplina europea. Non spetta, al contrario, al legislatore regionale individuare le condizioni che determinano l'esclusione dalla procedura di VIA. Sebbene interventi legislativi regionali in materia non siano esclusi *a priori*, essi non possono in alcun modo alterare il punto di equilibrio tra tutela dell'ambiente e procedure per esercitare impianti alimentati da fonti di energia

rinnovabili individuato dalla disciplina statale (sentt. 147 e 178/2019), ma devono piuttosto intervenire solo in ambiti specifici e precisati dallo stesso codice dell'ambiente (sentt. 93/2019 e 246 e 198 del 2018).

È altresì illegittimo l'art. 12 della legge regionale pugliese, in materia di procedure per il conferimento del titolo abilitativo per l'esercizio di impianti alimentati da fonti di energia rinnovabili. La disciplina ivi contenuta, infatti, non rispetta i principi della materia fissati dalla legge statale in quanto pone condizioni specifiche (e ulteriori) per il rinnovo dell'autorizzazione. In tal senso, si pone in contrasto con l'art. 117, comma 3, Cost. Da un lato, spetta infatti allo Stato porre in essere norme relative alla semplificazione amministrativa (sentt. 106/2020, 86/2019 e 177/2018). Dall'altro lato, il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale non prevede la possibilità, per quest'ultimo, di prescrivere limiti generali, in contrasto con "il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili" (sent. 148/2019). Sono invece non fondate le questioni relative agli artt. 3, 10 e 16 della legge regionale. [M. Morvillo]

INAMMISSIBILE LA QUESTIONE DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE NEI CASI DI NON SUFFICIENTE E ADEGUATA MOTIVAZIONE SULLA RILEVANZA.

Corte cost., sent. 17 novembre 2020 – 3 dicembre 2020, n. 259, Pres. Coraggio, red. Modugno

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[l. reg. Campania 6 maggio 2013, n. 5, art. 1, comma 153]

(Cost., artt. 3, 117, comma 3)

La questione di legittimità costituzionale ha ad oggetto una legge regionale adottata nell'ambito del del c.d. *Piano casa*, disposto dall'art. 11, d. l. 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria).

L'art. 1, comma 3, censurato, infatti, limita la concessione di nuovi contributi o agevolazioni, in favore di soggetti legittimati dalle leggi in vigore per il recupero e la costruzione di alloggi nella Regione Campania, agli interventi di recupero edilizio ma non per quelli di nuova edificazione, almeno fino all'adozione di una

disciplina in merito all'utilizzo dell'uso del suolo in attuazione (così come disposto dalla l. reg. Campania 14 gennaio 2013, n. 10).

Successivamente, con l'art. 1, comma 82, l. reg. Campania 7 agosto 2014, n. 16, è stato aggiunto il comma 153-bis all'art. 1, l. reg. Campania 6 maggio 2013, n. 5. In tal modo, sono stati (ri)ammessi ai finanziamenti le attività anche di nuova edificazione ai sensi del d.P.C.m. 16 luglio 2009, a condizione che essi siano stati avviati prima dell'entrata in vigore della l. reg. Campania n. 5 del 2013 e che vengano conclusi, con la sottoscrizione della convenzione, entro sei mesi dall'entrata in vigore della nuova disposizione.

Nell'ambito della successione di questa articolata disciplina normativa, la Aquilone società cooperativa edilizia ha partecipato alla gara indetta dalla Regione Campania con apposito decreto dirigenziale n. 376 del 28 luglio 2010, contenente l'avviso pubblico «per la definizione del Programma regionale di edilizia residenziale sociale», previsto dall'art. 8 del d.P.C.m. 16 luglio 2009 che ammetteva al contributo anche i progetti concernenti opere di nuova costruzione.

Tuttavia, in virtù della disposizione oggetto di censura, la Regione Campania, con due decreti del Direttore generale per il governo del territorio (numeri 356 e 395), trasmessi, rispettivamente, il 13 e il 16 giugno 2014, ha disposto – in forza della disciplina censurata – l'archiviazione dei due progetti di nuova edificazione della Aquilone società cooperativa che, pertanto, proponeva ricorso innanzi al TAR Campania.

Due le questioni rilevanti ad avviso del Tribunale amministrativo, relative tanto al principio del *tempus regit actum* quanto al regime dello *ius superveniens*.

Secondo il TAR Campania, infatti, «la ricorrente non potrebbe, [...], giovarsi della successiva 'disposizione di salvaguardia' introdotta con l'art. 1, comma 82, della legge reg. Campania n. 16 del 2014 [immediatamente successiva all'archiviazione subita dalla società ricorrente]. Per costante affermazione della giurisprudenza amministrativa, infatti, in forza del principio *tempus regit actum*, la legittimità di un atto amministrativo va accertata sulla base dei presupposti di fatto e di diritto esistenti al momento della sua emanazione. Di conseguenza, l'atto non può essere reso illegittimo *ex post* da una norma sopravvenuta, salvo che essa rechi una espressa clausola di retroattività» non contenuta nella norma di cui all'art. 1, comma 82, l. reg. Campania, n. 16.

Secondo il giudice rimettente, altresì, la natura della disposizione ultima citata non ha natura «interpretativa» in quanto introduce una «deroga condizionata» al divieto di accordare benefici per interventi di nuova edificazione e, pertanto, non è irretroattiva.

Ne consegue, a questo punto, anche una disparità di trattamento tra i partecipanti al bando, esclusi oppure no, rispetto al «mero dato cronologico dell'esame delle pratiche»: quelle presentate precedentemente alla «deroga condizionata»

rimarrebbero escluse al contrario di quelle successive ricadenti nella disciplina dell'art. 153-bis, l. reg. Campania, 6 maggio 2013, n. 5.

La Corte costituzionale ricostruisce analiticamente la disciplina e la successione cronologica della normativa, dichiarando inammissibile la questione per carenza di motivazione sulla rilevanza.

Nel merito, non si esime dal rilevare che la pubblica amministrazione «è tenuta ad applicare le regole stabilite nel bando di gara, le quali costituiscono la *lex specialis*, non disapplicabile nel corso del procedimento neppure quando talune di dette regole risultino non più conformi a uno *ius superveniens* (*ex plurimis*, Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 7 giugno 2016, n. 2433; Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 18 gennaio 2016, n. 143; Consiglio di Stato, sezione quinta, 16 giugno 2015, n. 2988) [a] salvaguardia dell'affidamento dei soggetti che vi partecipano (Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 7 giugno 2016, n. 2433; Consiglio di Stato, sezione terza, 1° settembre 2014, n. 4449).

Nel caso di specie, la normativa censurata è successiva alla data di avviso della pubblicazione del bando, per cui la disciplina applicabile al caso di specie rimane quella precedente all'intervenuta modifica normativa, rispetto alla quale la «*lex specialis* della procedura sarebbe rimasta insensibile».

A margine, la Consulta di sofferma anche sulla natura dell'art. 153-bis, considerata norma interpretativa dell'art. 1, comma 153, l. reg. Campania 6 maggio 2013, n. 5, oggetto di censura, diversamente da quanto prospettato dal giudice amministrativo.

La Corte costituzionale fornisce anche una indicazione importante al giudice *a quo*, conferendo rilevanza alla «relazione al disegno di legge» della disposizione censurata che fornisce chiaramente il tracciato interpretativo che il TAR Campania avrebbe dovuto percorrere, sebbene riconosca la natura «ambigua» della disposizione oggetto di censura, ancorché limitatamente alla «ricognizione [affidata alla Giunta regionale] degli interventi di nuova edificazione ammessi a contributo in esecuzione di bandi già pubblicati per i quali i lavori non sono iniziati nei termini previsti, o non sono proseguiti per impossibilità sopravvenuta derivante da causa non imputabile al soggetto attuatore, oppure per i quali comunque sussistono motivi di annullamento o di revoca del provvedimento di ammissione al contributo». Pur tuttavia, come ha modo di precisare a margine della sentenza, il TAR Campania ha preso alcuna posizione in merito e la motivazione in punto a rilevanza non è stata considerata «adeguata». [L. Di Majo]

**GIUDIZIO ABBREVIATO E DELITTI PUNITI CON LA PENA
DELL'ERGASTOLO: LA CORTE ESCLUDE L'INCOSTITUZIONALITA'
DELLA PRECLUSIONE INTRODOLTA DALLA LEGGE N. 33/2019**

**Corte cost., 18 novembre 2020 – 3 dicembre 2020, n. 260, Pres. Coraggio, red.
Viganò**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 438, c. 1° *bis*, c.p.p., come inserito dall' art. 1, c. 1°, lett. *a*), della legge
12/04/2019, n. 33, nonché artt. 3 e 5 della medesima legge]

(con riferimento all'art. 438, c. 1° *bis*, e 442, c. 2°, c.p.p.: art. 2, 3, 27, 111, co.
1, 2 Cost. 117, co. 1°, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 7 CEDU; con
riferimento all'art. 5 l. n. 33 del 2019: art. 117, co. 1°, Cost., in relazione all'art. 7
CEDU)

Con una pronuncia ampia e articolata, il Giudice delle leggi ha escluso l'incompatibilità costituzionale della disciplina, introdotta con l. 12 aprile 2019, n. 33, che sbarra l'accesso al rito abbreviato agli imputati di delitti puniti con la pena dell'ergastolo.

Tre gli atti di promovimento, rispettivamente del Giudice dell'udienza preliminare della Spezia, della Corte d'assise di Napoli e del Giudice dell'udienza preliminare di Piacenza. Se gli ultimi due si concentravano sul solo co. 1° *bis* dell'art. 438 c.p.p. (e sull'art. 442, co. 2°), che identifica il fulcro della riforma, l'ordinanza spezzina metteva in dubbio anche la compatibilità costituzionale del regime transitorio stabilito dall'art. 5 della l. n. 33/2019, in ipotetico conflitto con l' art. 117, co. 1°, Cost. in relazione all'art. 7 CEDU.

La questione di diritto transitorio nasceva dalle peculiarità della vicenda a monte del processo *a quo*, riguardante un uomo accusato di aver ucciso la moglie per futili motivi e contrassegnata da una dinamica cronologica alquanto singolare: nel caso specifico, infatti, la condotta causativa della morte era precedente all'entrata in vigore della legge n. 33/2019, mentre il decesso della vittima (temporalmente distanziato di più di due mesi dall'aggressione) avveniva solo dopo l'intervenuta vigenza della riforma. L'art. 5 l. 33/2019 dispone infatti l'applicazione della novella ai fatti *commessi* dopo l'entrata in vigore della riforma; se riferita all'omicidio, la commissione dovrebbe quindi realizzarsi con l'evento morte. Da qui il preteso contrasto con l'art. 7 CEDU, e dunque con il principio di irretroattività della legge penale: principio riferibile non solo alla legge penale sostanziale, ma anche a quella processuale, ove fornita di ricadute così

immediate sulla determinazione del trattamento sanzionatorio. La Corte costituzionale, di opposto avviso rispetto al giudice della Spezia (e in linea con quanto ritenuto dall'Avvocatura dello Stato) ha ritenuto che, nel caso di reati a evento differito, il *tempus commissi delicti* vada identificato nel momento in cui si realizza la condotta. Nel giungere a tale conclusione, la sentenza costituzionale ha valorizzato lo scopo e la storia a monte dell'art. 5 l. n. 33/2015, che, nello stabilire l'irretroattività del mutato assetto legislativo a fatti commessi prima della relativa entrata in vigore, ha chiaramente tenuto conto delle ricadute di una disciplina che incide in modo così immediato sulla determinazione della pena. Sulla scorta di ciò, la Corte ha dunque dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata rispetto all'art. 5 l. n. 33/2019.

Passando alla questione centrale, sollevata da tutti i giudici rimettenti – e dunque quella concernente il cuore della riforma operata nell'aprile del 2019 – i parametri posti a sostegno delle eccezioni di legittimità costituzionale della preclusione stabilita dall'art. 438 comma 1 *bis* erano numerosi: accanto all'art. 3 Cost., gli artt. 24, 27 comma 2, 111, commi 1 e 2, 117 comma 1 Cost., in relazione all'art. 6 Cedu. Tuttavia, nonostante la ricchezza delle sollecitazioni – che ha posto le premesse per una pronuncia dal contenuto decisorio complesso (declaratoria in parte di inammissibilità, in parte di infondatezza e in parte di infondatezza manifesta) – il nucleo essenziale delle censure comuni alle tre ordinanze ha fatto leva sull'art. 3 Cost.

A fronte di queste censure – comuni, sia pure con accenti vari, a tutti gli atti di promovimento – la Corte costituzionale ha scelto di richiamarsi ai propri precedenti, identificabili essenzialmente nell'ordinanza n. 163 del 1992 (che si era espressa su una disciplina del giudizio abbreviato analoga a quella introdotta con la legge n. 33/2019) e nell'ordinanza n. 455 del 2006, che ha invece preso in esame i rapporti tra le preclusioni all'accesso al patteggiamento e l'art. 3 Cost.

Stando a queste pronunce – da cui la Corte ha scelto di non discostarsi – le eventuali preclusioni ai riti speciali possono essere censurate solo là dove arbitrarie o non sorrette da alcuna ragionevole giustificazione. Non essendo questo il caso, la Corte ha dunque optato per la declaratoria di infondatezza della questione. Del resto, quella racchiusa nella novella del 2019 non è certo l'unica disciplina che ritaglia un regime processuale differenziato in funzione dell'astratta gravità del reato oggetto del procedimento. Né la circostanza che lo sbarramento al rito abbreviato introdotta nel 2019 dipenda dall'esistenza o meno di una circostanza aggravante identifica un tratto di peculiarità di questa disciplina; tale scelta risponde infatti a quanto prescritto dall'art. 4 c.p.p.: disposizione che, sebbene racchiusa nel corpo di norme dedicate ai criteri attributivi della competenza, detta una regola di carattere generale (che per esempio ritorna in termini molto simili anche nell'art. 278 c.p.p.), là dove assegna rilevanza ad alcune tipologie di circo-

stanze, tra cui quelle ad effetto speciale e quelle per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato.

Più in generale, a sostegno della propria conclusione, la Corte svolge una considerazione ulteriore: buona parte delle censure mosse dai rimettenti si concentrano sul riflesso processuale del trattamento sanzionatorio già fissato dal diritto penale sostanziale; per tale ragione, tali critiche sono conseguentemente risultate “fuori fuoco”.

Sebbene ciò non individui un argomento decisivo nell’economia della pronuncia, nel difendere la non sindacabilità della recente scelta legislativa la Corte ha preso in esame le ragioni a monte della novella, così come esplicitate nei lavori parlamentari. A tale proposito, il Giudice delle leggi è andato oltre le prospettazioni dei giudici *a quo*, che hanno valorizzato l’intento – espressamente dichiarato nella relazione di accompagnamento alla legge n. 33 del 2020 – di evitare l’effetto premiale connesso al rito abbreviato ove il processo abbia ad oggetto delitti particolarmente gravi. In particolare, menzionando le ragioni illustrate in un progetto di legge distinto da quello poi approvato dal Parlamento, la sentenza rammenta le ulteriori motivazioni che possono fondare tale opzione, individuandole nella volontà di restituire l’accertamento di delitti particolarmente gravi al dibattimento pubblico e – soprattutto – alla competenza riservata alla Corte d’assise.

Ma ad ogni modo, se anche la novella fosse esclusivamente intesa ad assicurare un trattamento sanzionatorio esemplare rispetto a vicende connotate da particolare gravità, secondo il Giudice delle leggi ci troveremmo comunque al cospetto di una scelta politica inopportuna – o non condivisibile – ma non per questo in contrasto con la Costituzione. Da qui l’infondatezza della questione. [E. Valentini]

ANCORA SUL FEDERALISMO FISCALE: È ILLEGITTIMA L’INDEDUCIBILITÀ DELL’IMU DALL’IRES

**Corte Cost., sent. del 19 novembre – 4 dicembre 2020, n. 262, pres. Coraggio,
red. Antonini**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[artt. 3 e 53, terzo comma, Cost.]

(art. 14, comma 1, d.lgs. 23/2011)

La Commissione tributaria di Milano ha sollevato qlc sull’art. 14, comma 1, del d.lgs. sul Fiscale Municipale, nella formulazione antecedente alla riforma ap-

portata al testo dalla Legge di stabilità 2014, in quanto prevedeva che l'imposta municipale propria (IMU) fosse «indeducibile dalle imposte erariali sui redditi e dall'imposta regionale sulle attività produttive» (IRAP). La questione è fondata. L'articolo in parola contrasta a parere della Corte con gli artt. 3 e 53 Cost. per mancanza di coerenza e ragionevolezza, poiché il censurato regime di indeducibilità, in assenza di una valida giustificazione, non sarebbe «coerente con la struttura stessa del presupposto» dell'IRES, tributo che, a norma del TUIR «si applica sul reddito complessivo netto». Se è vero che il legislatore in materia tributaria «gode di una discrezionalità ampia nel fissare il presupposto d'imposta, tuttavia, nell'individuazione dei singoli elementi che concorrono alla formazione della base imponibile tale discrezionalità si restringe in modo considerevole», essendo tenuto a strutturare il tributo in modo coerente con il presupposto prescelto.

Fin dalla sua introduzione, la previsione dell'indeducibilità totale dell'IMU ai fini delle imposte erariali sui redditi, dato il forte impatto sul sistema delle imprese, è stato, per stessa ammissione del legislatore, uno dei temi critici da riformare del tributo in parola. E per questo a partire dal 2013 una serie di modifiche al testo hanno eliminato l'indeducibilità, che è rimasta piena solo per l'anno 2012, su cui si concentra il giudizio di fronte alla Corte.

Se è vero che il legislatore gode di ampia discrezionalità nel decidere sulla deducibilità o meno delle agevolazioni fiscali propriamente dette, che sono dettate da finalità extrafiscali, poiché l'IMU rientra tra gli istituti tributari per i quali è «ravvisabile la prevalenza di un carattere strutturale, dal momento che la sottrazione all'imposizione (o la sua riduzione) è resa necessaria dall'applicazione coerente e sistematica del presupposto del tributo» (sent. 120/2020), se ne deve far discendere la deducibilità dalla base imponibile dell'IRES, ai sensi del TUIR. Il «principio di inerenza dei costi deducibili si ricava dalla nozione di reddito d'impresa ed esprime una correlazione tra costi ed attività d'impresa in concreto esercitata, traducendosi in un giudizio di carattere qualitativo, che prescinde, in sé, da valutazioni di tipo utilitaristico o quantitativo» (Cass., se. V civile, sent. 1290/2020). Da ciò discende la possibilità di definire e delimitare l'area dei costi che concorrono al reddito tassabile da cui il legislatore non può arbitrariamente discostarsi, senza risultare irragionevole nell'individuazione delle deroghe rispetto all'individuazione di quel reddito netto complessivo che il legislatore stesso ha assunto a presupposto dell'IRES. Questo principio si riflette anche sui costi fiscali, laddove l'art. 99, co. 1, TUIR stabilisce «[l]e imposte sui redditi e quelle per le quali è prevista la rivalsa, anche facoltativa, non sono ammesse in deduzione. Le altre imposte sono deducibili nell'esercizio in cui avviene il pagamento». Ciò significa che fuori da quei casi elencati, tutti gli altri costi saranno deducibili: eventuali deroghe del legislatore saranno ammesse, ma non per quei tributi, come l'IMU, (non commisurati al reddito e né oggetto di rivalsa) direttamente e pienamente inerenti alla produzione del reddito. L'indeducibilità dell'IMU com-

promette la coerenza del disegno impositivo per il reddito di impresa, che segue, per discrezionalità del legislatore, il criterio della tassazione al netto: l'IMU infatti rappresenta per l'imprenditore un onere certo e inerente alla produzione, cui non può sottrarsi. Mentre infatti è concessa discrezionalità al legislatore tributario nella scelta degli indici rivelatori di capacità contributiva (ex plurimis, sent. 269/2017), lo stesso parimenti non gode di tale potere discrezionale nell'individuazione dei singoli elementi che concorrono alla formazione della base imponibile, una volta identificato il presupposto d'imposta: quest'ultimo diviene, infatti, il limite e la misura delle successive scelte del legislatore. La Corte più volte ha precisato che il controllo «in ordine alla lesione dei principi di cui all'art. 53 Cost., come specificazione del fondamentale principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost.», si riconduce a un «giudizio sull'uso ragionevole, o meno, che il legislatore stesso abbia fatto dei suoi poteri discrezionali in materia tributaria, al fine di verificare la coerenza interna della struttura dell'imposta con il suo presupposto economico» (sentt. 116/2013, 10/2015, 223/2012, 11/1997).

Per questo motivo, se il legislatore ha stabilito come presupposto per l'IRES il «reddito complessivo netto», non può, senza rompere un vincolo di coerenza, rendere indeducibile un costo fiscale chiaramente e interamente inerente.

Se ciò basta a dichiarare illegittimo l'articolo oggetto del giudizio, il giudice delle leggi si sofferma poi sull'analisi di ulteriori profili di incoerenza della norma, forieri di effetti concreti di distorsione fiscale.

- In primo luogo, l'indeducibilità dell'IMU causa un aggravio del prelievo fiscale IRES irragionevolmente determinata da un indice di capacità contributiva riferito a un presupposto diverso dal reddito netto.
- Ancora, tale misura penalizzerebbe solo quelle imprese che abbiano scelto di investire gli utili nell'acquisto della proprietà degli immobili strumentali rispetto a quelle che svolgono la propria attività utilizzando immobili in locazione.

Ciò non significa che il legislatore non possa mai prevedere limiti alla deducibilità dei costi nell'ambito di un'attività d'impresa, a patto che questi siano giustificabili in termini di proporzionalità e ragionevolezza, come ad esempio al fine di: a) evitare indebite deduzioni di spese di dubbia inerenza; b) evitare ingenti costi di accertamento; c) prevenire fenomeni di evasione o elusione. In altre parole, per esigenze di tutela dell'interesse fiscale o per finalità extrafiscali, ma sempre riferibili a specifici valori costituzionali, come, ad esempio, nel caso dell'indeducibilità dei costi da reato al fine di penalizzare condotte disapprovate dall'ordinamento.

Infine, l'integrale indeducibilità dell'IMU non può essere giustificata nemmeno dal fatto che la misura abbia assunto carattere eccezionale e temporaneo, per il solo anno 2012. Oltre al fatto che «la temporaneità dell'imposizione non costituisce un argomento sufficiente a fornire giustificazione a un'imposta, che potrebbe comunque risultare disarticolata dai principi costituzionali» (sent. 288/2019), la

circostanza che l'indeducibilità sia stata limitata solo alla citata annualità non dipende infatti dalla «grave crisi economica che il Paese stava attraversando», come sostenuto dall'Avvocatura di Stato: la legge inizialmente prevedeva la strutturale e integrale non deducibilità dell'IMU e l'applicabilità di tale sistema al solo 2012 è dipesa da successivi interventi del legislatore che hanno modificato l'articolo per gli anni a venire.

LA DECURTAZIONE DELLE PENSIONI SICILIANE PIÙ ELEVATE AL VAGLIO DELLA CONSULTA

**Corte cost., sent. 21 ottobre – 4 dicembre 2020, n. 263, Pres. Morelli, red.
Sciarra**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 13, co. 2, della L. Regione Siciliana 11 giugno 2014, n. 13;
art. 1, co. 3, L. Regione siciliana 29 dicembre 2016, n. 28]

(Cost., artt. 3,36, co. 1., 38, co. 2, 53)

La Consulta ha dichiarato non fondate le q.l.c. proposte dalla Corte dei Conti - sezione giurisdizionale d'appello per la Regione siciliana - in relazione all'art. 13, comma 2, della legge della Regione Siciliana 11 giugno 2014, n. 13 (*Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2014 e modifiche alla legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 "Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale". Disposizioni varie*), e all'art. 1, comma 3, della legge della Regione Siciliana 29 dicembre 2016, n. 28 (*Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2017. Disposizioni finanziarie*). La Corte rigetta tutte le censure espresse dal giudice *a quo* ritenendo che l'imposizione di un tetto pensionistico a carico dei soli pensionati siciliani dipendenti della Regione non solo non esprima un prelievo tributario destinato a gravare su una limitata platea di soggetti, in contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost., ma nemmeno sia considerabile un contributo straordinario sulle pensioni, né sia improntato a finalità solidaristiche o perequative interne al circuito previdenziale.

Secondo i giudici l'obiettivo del legislatore regionale è la «razionalizzazione della spesa previdenziale» e il «complessivo riequilibrio del sistema» e tali elementi valgono a differenziare la misura introdotta «– dal punto di vista tanto strutturale quanto finalistico – dalla logica che permea sia l'imposizione tributaria

(sentenza n. 240 del 2019 ...), sia quella delle prestazioni patrimoniali disciplinate dall'art. 23 Cost.».

Esaminando la q.l.c., riconducendo la normativa impugnata alle «modificazioni sfavorevoli che il legislatore, per la tutela di interessi costituzionalmente rilevanti, può introdurre con riguardo al rapporto previdenziale, senza spingersi a sacrificare il nucleo intangibile dei diritti tutelati dagli artt. 36 e 38 Cost.», i Giudici ricordano come la garanzia di cui all'art. 38 Cost. sia connessa a quella di cui all'art. 36 Cost., e quindi alla proporzionalità alla quantità e alla qualità del lavoro prestato, «ma non in modo indefettibile e strettamente proporzionale» (v. anche sentt. 173/2016 o 234/2020). Spetta, infatti, «all'apprezzamento discrezionale del legislatore apportare correttivi che, giustificati da “esigenze meritevoli di considerazione”, non intacchino i criteri di proporzionalità e adeguatezza “con riferimento alla disciplina complessiva del trattamento pensionistico” (sentenza n. 208 del 2014, punto 4.2. del Considerato in diritto)», dovendosi svolgere una «“valutazione globale e complessiva, che non si esaurisca nella parziale considerazione delle singole componenti” (sentenza n. 259 del 2017, punto 3.1. del Considerato in diritto)».

La Corte conclude nel senso di non ritenere «irragionevole il bilanciamento attuato dal legislatore siciliano» alla luce della considerazione di tutti «gli indici rivelatori di un eventuale sacrificio sproporzionato», contemplando sia i profili giustificativi delle misure impuginate, sia «l'arco temporale delle misure restrittive, “l'incidenza sul nucleo essenziale dei diritti coinvolti, la portata generale degli interventi, la pluralità di variabili e la complessità delle implicazioni, che possono anche precludere una stima ponderata e credibile dei risparmi” (sentenza n. 20 del 2018, punto 3.2.1. del Considerato in diritto)».

Ne consegue non solo che «[i]l sacrificio imposto ai pensionati dell'amministrazione regionale, destinatari di un trattamento complessivamente favorevole, risulta sostenibile e rispettoso delle garanzie di proporzionalità e di adeguatezza sancite dagli artt. 36 e 38 Cost.» ma anche l'assenza di un *vulnus* al principio di affidamento, trattandosi di un rapporto di durata, in relazione al quale «non sorge un affidamento meritevole di tutela nell'immutabilità della relativa disciplina (sentenza n. 127 del 2015, punto 8.1. del Considerato in diritto)». [C. Drigo].

INAMMISSIBILITÀ DELLE QUESTIONI DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE PER MANCANZE IN PUNTO DI RILEVANZA E NON MANIFESTA INFONDATEZZA

Corte cost., sent. 22 ottobre – 4 dicembre 2020, n. 264, Pres. Morelli, red. Sciarra

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 13, c. 3°, secondo periodo, della legge della Regione Siciliana 11/06/2014, n. 13, come modificato dall'art. 14, c. 1°, lett. a), della legge della Regione Siciliana 17/05/2016, n. 8]

(artt. 3, 36, c. 1, e 117, c. 2, lett. l), Cost.)

Con la decisione in esame il Giudice delle leggi **dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, c. 3, secondo periodo, della l. r. della Regione Siciliana 11 giugno 2014, n. 13**, come modificato dall'art. 14, c. 1, lett. a), della l. r. Siciliana 17 maggio 2016, n. 8 sollevate, **in riferimento agli artt. 3, 36, c. 1, e 117, c. 2, lett. l), Cost.**, dal Tribunale ordinario di Siracusa, in funzione di giudice del lavoro. La norma oggetto detta la disciplina con riguardo al trattamento economico complessivo dei dipendenti, pure «con qualifica dirigenziale, e dei titolari di contratti di lavoro degli enti sottoposti a controllo e vigilanza della Regione, delle società a totale o maggioritaria partecipazione della Regione, che svolgono l'attività esclusivamente con affidamenti diretti della stessa Regione, nonché degli enti che, a qualunque titolo, ricevono trasferimenti o contributi a carico del bilancio della Regione». La disposizione stabilisce come detto trattamento non possa superare l'importo pari a euro annui lordi 100.00; limite questo più stringente rispetto a quello di 160.00 stabilito per il «trattamento economico annuo complessivo fiscale dei dipendenti dell'Amministrazione regionale e degli enti del settore sanitario». (v. art. 13, c. 3, primo periodo, della l. r. Siciliana n. 13 del 2014). È da tale discrepanza che sorge la q.l.c., correlata alla violazione di tre diversi parametri costituzionali: principio di eguaglianza *ex* art. 3, art. 36, c. 1 e 117, c. 2, lett. l), Cost. Per il Giudice delle leggi, sono fondate soltanto talune delle eccezioni di inammissibilità prospettate dall'interveniente, ciò che determina la preclusione dell'esame nel merito delle questioni nella specificazione fornita dalla Corte costituzionale. In particolare, **sono tre le ragioni a fondamento della pronuncia di inammissibilità: (1) inadeguata ricostruzione della norma-**

tiva statale di riferimento; *(ii)* mancata valutazione circa «l'eventuale rilevanza» dell'art. 13, c. 3-*bis*, della l. r. Siciliana 13/2014 con cui si impone la rinegoziazione dei contratti «con una retribuzione superiore al limite di legge e, nel caso di mancato accordo, di provvedere a una “risoluzione unilaterale”»; *(iii)* inammissibilità del requisito della non manifesta infondatezza con riguardo al carattere temporale delle misure di contenimento della spesa. In particolare, per quanto concerne il profilo *sub (i)* il Giudice delle leggi precisa come l'art. 1, c. 475, della l. 147/2013, prescrive alle Regioni, «entro sei mesi dalla sua entrata in vigore (1° gennaio 2014), di adeguare i propri ordinamenti al limite sancito per le retribuzioni a carico della finanza pubblica[,] [...] commisurato alla retribuzione spettante al primo presidente della Corte di cassazione». L'art. 13, c. 3, del d.l. 66/2014 precisa come le Regioni si debbano adeguare, entro sei mesi, al nuovo limite retributivo fissato dal comma 1. «Tale limite, pur sempre ragguagliato alla retribuzione del primo presidente della Corte di cassazione, è ora stabilito nell'importo fisso pari a euro annui 240.000,00, “al lordo dei contributi previdenziali ed assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente». La previsione di un limite alle retribuzioni poste «a carico delle finanze pubbliche, [...] si atteggia come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica e presuppone misure uniformi sull'intero territorio nazionale (sentenze n. 124 del 2017 e n. 153 del 2015)». A tale ultimo proposito, il rimettente non tiene conto «dell'obbligo di adeguamento che grava sulle Regioni, anche solo per escluderne la pertinenza nel caso di specie». Con riguardo al punto *sub (ii)* il rimettente non valuta la possibile rilevanza dell'art. 13, comma 3-*bis* l. r. reg. Siciliana n. 13 del 2014, «che impone di rinegoziare i contratti con una retribuzione superiore al limite di legge e, nel caso di mancato accordo, di provvedere a una “risoluzione unilaterale”». Per la Corte, «tale lacuna non concerne soltanto la ponderazione del quadro normativo di riferimento, ma si riverbera anche sull'adeguatezza della descrizione della fattispecie concreta e della motivazione in punto di rilevanza». In relazione al profilo *sub (iii)*, «l'erroneità della premessa argomentativa delle censure si riflette sulla motivazione in punto di non manifesta infondatezza e si risolve [...] in una ulteriore ragione di inammissibilità». Questo perché il rimettente, pur menzionando il riferimento normativo *ex art.* 1, c. 3 della l. r. siciliana 28/2016 che «proroga per il triennio 2017-2019 tutte le misure di contenimento della spesa, con riguardo sia al “tetto” pensionistico [...] sia a quello retributivo» non individua le implicazioni e ipotizza anzi come soltanto «per i dipendenti dell'amministrazione regionale e degli enti del settore sanitario, la limitazione delle retribuzioni sia circoscritta nel tempo. Nondimeno, a sostegno della citata interpretazione restrittiva, contraddetta dal chiaro tenore testuale della disciplina, il giudice a quo non indica argomenti di sorta». [Y. Guerra].

ILLEGITTIMA L'ESCLUSIONE DEL RIMBORSO DELLE SPESE LEGALI AL GIUDICE DI PACE SOTTOPOSTO A PROCESSO

Corte cost., sent. 18 novembre 2020 – 9 dicembre 2020, n. 267, Pres. Coraggio, red. Petitti

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[d.l. 67/1997 conv. In l. 135/1997, art. 18, co. 1]

(artt. 3, 97, 104, co. 1, 107 e 108, co. 2 Cost.)

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, co. 1, d.l. n. 67/1997, conv. In l. n. 135/1997 in riferimento agli artt. 3, 97, 104, co. 1, 107 e 108, co. 2, Cost., in quanto, nel prescrivere che le amministrazioni statali rimborsino ai propri dipendenti nei limiti riconosciuti congrui dall'Avvocatura dello Stato le spese legali relative ai giudizi per responsabilità civile, penale e amministrativa promossi nei loro confronti in conseguenza di fatti e atti connessi con l'espletamento del servizio o con l'assolvimento di obblighi istituzionali e conclusi con

sentenza o provvedimento che escluda la loro responsabilità, non prevede che tale rimborso «spetti anche ai funzionari onorari chiamati a svolgere funzioni sostitutive o integrative, e comunque equivalenti, a quelle svolte da funzionari di ruolo», o, quantomeno, ai magistrati onorari nominati ai sensi della legge 21 novembre 1991, n. 374 (Istituzione del giudice di pace).

Investito dell'impugnazione dell'atto di rigetto della richiesta di rimborso proposta da un giudice di pace, il Tar Lazio sospetta che il "diritto vivente" formatosi nell'interpretazione della normativa in questione determini un'irragionevole disparità di trattamento con riferimento «quantomeno a quei funzionari onorari che svolgano funzioni sostitutive/integrative, ed in ogni caso di valore equivalente, rispetto a quelle svolte da funzionari "di ruolo"»; con specifico riguardo ai magistrati onorari, l'omesso riconoscimento del diritto al rimborso ne lederebbe l'indipendenza, tutelata dagli artt. 104, co. 1, 107 e 108, co. 2, Cost., potendo inoltre «incidere sulla qualità del servizio e, quindi, sul buon andamento della amministrazione della giustizia», con violazione anche dell'art. 97 Cost.

La Corte preliminarmente ridisegna la questione che riguarda – non genericamente i funzionari onorari con «funzioni sostitutive o integrative, e comunque equivalenti», di cui fa menzione l'ordinanza di rimessione, bensì – quel particolare funzionario onorario che è il giudice di pace, con riferimento al quale, pertan-

to, il *petitum additivo* è stato circoscritto, anche a livello di disposizione normativa (rilevando solo l'art. 18, co. 1).

Nel prevedere il rimborso delle spese di patrocinio legale sostenute nei giudizi promossi per fatti inerenti alla funzione e conclusisi con accertamento negativo di responsabilità, l'art. 18, co. 1, del d.l. n. 67 del 1997, come convertito, testualmente individua i beneficiari del rimborso nei «dipendenti di amministrazioni statali» e le «amministrazioni di appartenenza» quali obbligate, sicché non è possibile estendere per via interpretativa il diritto al rimborso a soggetti che operano nell'interesse dell'amministrazione al di fuori da un rapporto di impiego.

Come già affermato dalla Corte, tale disposizione «si inserisce nel quadro di un complessivo apparato normativo volto a evitare che il pubblico dipendente possa subire condizionamenti in ragione delle conseguenze economiche di un procedimento giudiziario, anche laddove esso si concluda senza l'accertamento di responsabilità» (sent. n. 189/2020).

Nella specie, ai sensi dell'art. 1, co. 2, l. n. 374/1991, «[l']ufficio del giudice di pace è ricoperto da un magistrato onorario appartenente all'ordine giudiziario», condizione che non è omologabile a quella del magistrato professionale sia per la differente modalità di nomina, radicata nella previsione dell'art. 106, co. 2, Cost., per il carattere non esclusivo dell'attività giurisdizionale svolta e per il livello di complessità degli affari trattati. Questi tratti peculiari non incidono tuttavia sull'identità funzionale dei singoli atti che il giudice di pace compie nell'esercizio della funzione giurisdizionale, per quanto appunto rileva agli effetti del rimborso di cui alla norma censurata. La ratio di tale istituto – individuata nella sentenza n. 189/2020, con richiamo al fine di «evitare che il pubblico dipendente possa subire condizionamenti in ragione delle conseguenze economiche di un procedimento giudiziario, anche laddove esso si concluda senza l'accertamento di responsabilità» – sussiste per l'attività giurisdizionale nel suo complesso, quale funzione essenziale dell'ordinamento giuridico, con pari intensità per il giudice professionale e per il giudice onorario. In questo senso, come pure rilevato dalla medesima sentenza, il beneficio del rimborso delle spese di patrocinio «attiene non al rapporto di impiego [...] bensì al rapporto di servizio», trattandosi di un presidio della funzione, rispetto alla quale il profilo organico appare recessivo. In questo senso si veda l'art. 7, co. 3, l. n. 117/1988 come innovato dalla l. n. 18/2015 che non distingue il giudice di pace da quello professionale, entrambi chiamati a rispondere anche per negligenza inescusabile.

Attesa l'identità della funzione del giudicare, e la sua primaria importanza nel quadro costituzionale, è irragionevole che il rimborso delle spese di patrocinio sia dalla legge riconosciuto al solo giudice “togato” e non anche al giudice di pace, mentre per entrambi ricorre, con eguale pregnanza, l'esigenza di garantire un'attività serena e imparziale, non condizionata dai rischi economici connessi ad eventuali e pur infondate azioni di responsabilità. Per tutte le argomentazioni che

precedono, la Corte ha dichiarato, con riferimento all'art. 3 Cost., l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, co. 1, d.l. n. 67/1997, nella parte in cui non prevede che il Ministero della giustizia rimborsi le spese di patrocinio legale al giudice di pace nelle ipotesi e alle condizioni stabilite dalla norma stessa. [S. Rossi].

LE NORME IN MATERIA DI PROCESSO DEL LAVORO PROTEGGONO I LAVORATORI PERCHÉ NON IRRAGIONEVOLI

Corte cost., sent. 18 novembre 2020 – 11 dicembre 2020, n. 268, Pres. Coraggio, red. Amoroso

Giudizio di legittimità in via incidentale

[Art. 91, c. 1°, secondo periodo cpc, in combinato disposto con l'art. 420, c. 1°, del medesimo codice]

(artt. 3, 4, 24, 35 e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 6, 13 e 14 della CEDU, nonché agli artt. 21 e 47 della CDFUE)

La Corte di Appello di Napoli (sezione lavoro) solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 91, primo comma, secondo periodo del cpc in combinato disposto con l'art. 420 primo del cpc nella parte in cui obbligano il giudice nel processo del lavoro, ai fini della determinazione della spese processuali, a condannare la parte (poi risultata) vincitrice della proposta transattiva o conciliativa in sede giudiziale, se la domanda è accolta in misura non superiore all'eventuale proposta conciliativa. L'interpretazione data, infatti, dal giudice *a quo* va nel senso di un contrasto di questa norma con l'esigenza, storicamente avvertita dal legislatore, di tutelare il lavoratore (come parte strutturalmente debole del processo), inducendolo ad accettare una proposta conciliativa incongrua al solo fine di evitare il rischio di essere condannato alle spese, violando sia parametri costituzionali interni (accesso alla giustizia e eguaglianza sostanziale), sia parametri internazionali ed europei, legati alla garanzie di un equo processo e al divieto di non discriminazione. La **risposta** della Corte costituzionale, dopo una sintetica ricostruzione del quadro normativo di riferimento sull'art. 91 del cpc (ingiustificato rifiuto di una proposta transattiva della controparte) e sull'art. 420 cpc (ingiustificato rifiuto della proposta conciliativa del giudice) è di **inammissibilità** perché, nel caso in questione, la proposta «non era stata formulata dall'altra parte, bensì dal giudice» e quindi non trovava applicazione la regola eccezione **dell'art. 91** primo comma secondo periodo cpc (in deroga al generale principio *victus victori*, secondo cui la soccombenza delle spese non può ricadere sul vincitore del conten-

zioso) che, secondo giurisprudenza consolidata, risulta **applicabile solo in caso la proposta provenga direttamente dalla parte**. Ad ogni modo, una norma di tal tipo nel processo del lavoro – che sarebbe di dubbia compatibilità, perché eleverebbe il rischio della lite per il lavoratore-attore – non trova applicazione, poiché la fattispecie senza giustificato motivo della proposta conciliativa proveniente dal giudice è regolata autonomamente dall'**art. 420 cpc**. In relazione, invece, a quest'ultima norma, **le questioni di legittimità** – seppur ammissibili in tema di rilevanza (perché da applicare al caso di specie) – risultano **non fondate**. La motivazione fornita dalla Corte si concentra sulla **facoltà** o non l'**obbligo** per il giudice di tener conto – in modo simmetrico per ciascuna delle parti in causa e ai fini della sola regolamentazione delle spese – del rifiuto della proposta senza giustificato motivo, non ponendo, pertanto, e, al contrario, dell'art. 91 cpc primo comma, secondo periodo, **nessun automatismo ma facendo rientrare la valutazione nella discrezionalità del giudice**. La natura, dunque, non automatica del meccanismo di liquidazione delle spese, non viola gli artt. 3, 24 e 117 (in relazione ai parametri della CEDU e della CDFUE) perché, sebbene **il principio *victus victori*** costituisce un principio di completamento del diritto di azione in giudizio, **questo non è assoluto** e inderogabile ma può subire limitazioni sulla base delle discrezionalità del legislatore che incontra come solo limite quello della ragionevolezza. La qualità di lavoratore, infatti, per i giudici costituzionali «non costituisce, di per sé sola, ragione sufficiente – pur nell'ottica della tendenziale rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale alla tutela giurisdizionale (art. 3, secondo comma, Cost.) per derogare al generale canone di par condicio processuale espresso dal secondo comma dell'art. 111 Cost.», tenendo conto anche della circostanza che **la situazione di disparità** in cui, in concreto, venga a trovarsi la parte «debole» **trova un possibile riequilibrio**, secondo il disposto del terzo comma dell'art. 24 Cost., in «**appositi istituti**» **diretti ad assicurare «ai non abbienti [...] i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione»**. [F. Medico]

RIBADITO IL DIVIETO DI PROROGA AUTOMATICA DEI VINCOLI ESPROPRIATIVI

Corte cost., sent. 3 dicembre – 18 dicembre 2020, n. 270, *Pres. Coraggio, red.*

Zanon

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 9, co. 12, legge reg. Lombardia, n. 12/2005]

(Costituzione artt. 42 e 117, primo e terzo comma)

La disposizione censurata disciplina i vincoli preordinati all'espropriazione per la realizzazione, ad opera della p.a., di attrezzature e servizi previsti dal piano dei servizi, quale componente del piano di governo del territorio previsto dalla legge regionale. Per il TAR Lombardia la disposizione viola gli artt. 42 e 117, terzo e primo comma, Cost.

Detta disposizione in effetti, dopo aver stabilito in cinque anni (decorrenti dall'entrata in vigore del citato piano dei servizi), la durata dei vincoli ablativi in questione, prevede, nel secondo periodo, della cui legittimità costituzionale il rimettente dubita, che «[d]etti vincoli decadono qualora, entro tale termine, l'intervento cui sono preordinati non sia inserito, a cura dell'ente competente alla sua realizzazione, nel programma triennale delle opere pubbliche e relativo aggiornamento [...]».

In punto di rilevanza il rimettente evidenzia che la decadenza del vincolo ablativo sarebbe stata impedita soltanto in forza dell'applicazione della disposizione censurata. Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* ricorda che, trascorso un periodo di ragionevole durata (fissato in cinque anni dall'art. 9, co. 2, t.u. espropriazioni) la pubblica amministrazione può reiterare il vincolo solo motivando adeguatamente in relazione alla persistenza di effettive esigenze urbanistiche (art. 9, co. 4), e comunque corrispondendo un indennizzo (ai sensi dell'art. 39 del medesimo t.u.).

Ricorda il giudice *a quo* inoltre che la giurisprudenza costituzionale (sent. n. 179 del 1999) ha escluso che il vincolo possa essere reiterato senza che si proceda, alternativamente, all'espropriazione (o comunque al «serio inizio dell'attività preordinata all'espropriazione stessa mediante approvazione dei piani attuativi»), oppure alla corresponsione di un equo indennizzo.

Nella ricostruzione del TAR, detto «serio inizio» dell'attività espropriativa sarebbe stato individuato dal legislatore statale nel provvedimento che di-

chiara la pubblica utilità dell'opera. L'art. 9, comma 12, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, avrebbe, invece, disciplinato una nuova ipotesi di attuazione del vincolo espropriativo, in mancanza di un serio avvio della procedura espropriativa e, in particolare, di una tempestiva dichiarazione di pubblica utilità dell'opera stessa. La legge regionale avrebbe ecceduto la propria competenza concorrente in materia, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Inoltre, in lesione dell'art. 42 Cost., la disposizione censurata consentirebbe l'esercizio del potere ablatorio «a tempo indeterminato», in ragione di un provvedimento quale l'approvazione del piano triennale delle opere pubbliche, la cui adozione non può essere qualificata come “serio avvio della procedura espropriativa”, non garantisce la partecipazione procedimentale degli interessati e può essere indefinitamente rinnovato senza necessità né di motivazione, né di indennizzo.

La Corte fa proprie le argomentazioni del giudice *a quo*. La questione è fondata, in violazione degli artt. 42, terzo comma, e 117, terzo comma, Cost.

Nel solco della sentenza n. 179 del 1999, la Corte ribadisce che la proroga in via legislativa dei vincoli espropriativi sia un “fenomeno inammissibile dal punto di vista costituzionale”, qualora essa si presenti «sine die o all'infinito (attraverso la reiterazione di proroghe a tempo determinato che si ripetano aggiungendosi le une alle altre), o quando il limite temporale sia indeterminato». La disposizione censurata è viziata perché consente il protrarsi dell'efficacia del vincolo preordinato all'esproprio ben oltre la naturale scadenza quinquennale, per “un tempo sostanzialmente indefinito”, senza che sia previsto il riconoscimento al privato interessato di alcun indennizzo.

Questo effetto contrasta con la giurisprudenza costituzionale richiamata, dando seguito alla quale il legislatore statale ha individuato un punto di equilibrio tra la reiterabilità indefinita dei vincoli e la necessità di indennizzare il proprietario (art. 9, co. 2, 3, 4 t.u. espropriazioni). Gli artt. 42, terzo comma, e 117, terzo comma, Cost. sono, infatti, violati in tutti i casi in cui, come nella specie, alla prorogazione automatica di vincoli di natura espropriativa, disposta da una legge regionale oltre il punto di tollerabilità individuato dal legislatore statale, non corrisponda l'obbligo di riconoscere un indennizzo.

A ciò si aggiunga che, nel consentire la proroga senza indennizzo del vincolo preordinato all'esproprio (oltre il quinquennio originario), il legislatore regionale omette di imporre un “preciso onere motivazionale” circa l'interesse pubblico al mantenimento del vincolo che invece è richiesto dalla legge statale (art. 9, comma 4, t.u. espropriazioni). La disposizione censurata inoltre è carente circa il livello di garanzia partecipativa da riconoscersi al privato interessato il quale, prima che

l'autorità pubblica adotti provvedimenti limitativi dei loro diritti, deve essere messo «in condizioni di esporre le proprie ragioni, sia a tutela del proprio interesse, sia a titolo di collaborazione nell'interesse pubblico» (sentenza n. 71 del 2015). [F. Covino]

**LA “MADRE GESTAZIONALE” DEL MINORE SUI CUI RAPPORTI
DI FILIAZIONE SI CONTROVERTE NEL GIUDIZIO A QUONON È
LEGITTIMATA AD INTERVENIRE NEL GIUDIZIO INNANZI ALLA
CORTE COSTITUZIONALE**

**Corte cost., ord. 3 dicembre 2020 – 18 dicembre 2020, n. 271, Pres. Coraggio,
red. Viganò**

Questione segnalata nel bollettino delle questioni pendenti n. 4/2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 12, c. 6°, della legge 19/02/2004, n. 40, art. 64, c. 1°, lett. g), della legge
31/05/1995, n. 218 e art. 18 del decreto del Presidente della Repubblica
03/11/2000, n. 396]

(artt. 2, 3, 30, 31 e 117, primo comma, Cost., art. 8 CEDU, artt. 2, 3, 7, 8, 9 e
18 della Convenzione sui diritti del fanciullo, e art. 24 CDFUE)

In attesa della più importante decisione sul merito delle questioni di legittimità costituzionale sollevate, la Corte costituzionale **dichiara inammissibile l'intervento della c.d. “madre gestazionale”, nel giudizio riguardante i rapporti di filiazione del minore concepito tramite la c.d. “gestazione per altri” (GPA)**. La prima sezione civile della Corte di Cassazione aveva sollevato questioni di legittimità costituzionale riguardo la normativa in materia di riconoscimento di filiazione di coppie dello stesso sesso, nel caso di un minore nato all'estero (in Canada) grazie alla GPA. Il giudice *a quo* intende superare il diritto vivente, definito, da ultimo, dalla sent. Cass. SSUU n. 12193 del 2019, in quanto ritiene che l'esclusione, attraverso il limite dell'ordine pubblico internazionale, della possibilità del riconoscimento di provvedimenti giurisdizionali stranieri che accertino il diritto ad essere inserito quale “genitore d'intenzione” nell'atto di nascita del figlio della persona cui si è legati da matrimonio celebrato all'estero, nato con le modalità della GPA, contrasti con una pluralità di parametri costituzionali (artt. 2, 3, 30, 31 e 117, primo comma, Cost. quest'ultimo in riferimento all'art. 8 CE-

DU, agli artt. 2, 3, 7, 8, 9 e 18 della Convenzione sui diritti del fanciullo e all'art. 24 CDFUE).

Nel giudizio innanzi alla Corte costituzionale ha chiesto di intervenire, con un intervento *ad adiuvandum* ai sensi dell'art. 4 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la c.d. “madre gestazionale”, chiedendo che la Corte dichiari ammissibile il proprio intervento e accolga le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Sezione rimettente. L'interveniente ha rivendicato la **titolarità di un interesse diretto e immediato rispetto al rapporto dedotto in giudizio. Difatti l'omesso riconoscimento in Italia dell'efficacia del provvedimento giurisdizionale canadese di accertamento della genitorialità in capo al genitore biologico e a quello d'intenzione porrebbe in discussione l'accertamento, operato dalla Corte straniera, dell'assenza di legame parentale tra sé e il genitore biologico e – di conseguenza – l'insussistenza di propri diritti o doveri connessi a un tale legame, «potendo creare situazioni claudicanti con rilevanti conseguenze in termini di alimenti, mantenimento e successioni». **La Corte, ribadendo la propria giurisprudenza in merito all'ammissibilità dell'intervento di terzi nei giudizi in via incidentale per cui esso è ammissibile soltanto in quanto essi si assumano titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio**, ha ritenuto inammissibile l'intervento in questione poiché nel caso di specie non si configurerebbe una «posizione giuridica suscettibile di essere pregiudicata immediatamente e irrimediabilmente dall'esito del giudizio incidentale». Difatti, **la “madre gestazionale” non avrebbe nessun coinvolgimento nel procedimento di riconoscimento dell'efficacia del provvedimento giurisdizionale canadese**, che riguarda unicamente la posizione giuridica del padre biologico e del padre intenzionale, nei confronti del minore. [A. Contieri]**

**LOCALIZZAZIONE DEI TERMOVALORIZZATORI: I CRITERI
VANNO DETERMINATI DALLE REGIONI A SEGUITO DI UN
PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO E NON CON LEGGE
REGIONALE**

**Corte cost., sent. 18 novembre 2020 – 22 dicembre 2020, n. 272, Pres.
Coraggio, red. Barbera**

Giudizio in via principale

artt. 1, 2 della legge della Regione Marche 18 settembre 2019, n. 20
(Criteri localizzativi degli impianti di combustione dei rifiuti e del CSS)

(art. 117, secondo comma, lett. s, e 136 Cost.)

È incostituzionale l'art. 2 della legge della Reg. Marche n. 29 del 2019 con cui il legislatore regionale ha previsto che i termovalorizzatori debbano essere «*ubicati ad una distanza minima di 5 km dai centri abitati [...] e da funzioni sensibili*».

Ad avviso del ricorrente, **la Regione non avrebbe potuto stabilire in legge i criteri di individuazione delle aree non idonee all'installazione degli impianti**, dal momento che sarebbe stato **necessario pronunciarsi all'esito di un procedimento amministrativo**. Quest'ultimo è il luogo elettivo di composizione degli interessi: «è infatti **nella sede procedimentale che può e deve avvenire la valutazione sincronica degli interessi pubblici** coinvolti e meritevoli di tutela, **a confronto sia con l'interesse del soggetto privato operatore economico, sia (e non da ultimo) con ulteriori interessi di cui sono titolari singoli cittadini e la comunità**, e che trovano nei principi costituzionali la loro previsione e tutela».

Tutto ciò – secondo la Corte costituzionale – trova conferma nel caso di specie, laddove, dinanzi ad una materia di competenza esclusiva dello Stato, spetta al legislatore nazionale decidere se vincolare la Regione ad esercitare in forma procedimentale l'attività amministrativa ad essa allocata, anche precludendole il ricorso alla funzione legislativa.

L'**art. 199, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006** (cod. ambiente) prevede, a tal proposito, che **i piani regionali di gestione dei rifiuti, contenenti i relativi criteri di localizzazione**, siano da adottare **all'esito di un procedimento amministrativo aperto alla partecipazione del pubblico, sentiti gli enti locali e le autorità d'ambito**. [A. Chiusolo]

**I VOLONTARI DELLA LEVA CIVICA LOMBARDA NON SONO
EQUIPARABILI A COLORO CHE PRESTANO SERVIZIO CIVILE
UNIVERSALE (NEANCHE SUL PIANO FISCALE)**

Corte cost. sent. del 18 novembre 2020 n. 274, Pres. Coraggio, red. Antonini

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 10, co. 3, legge reg. Lombardia n. 16/2019]

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

La sentenza dichiara costituzionalmente illegittima la disposizione regionale la quale prevede che **i compensi corrisposti ai volontari della Leva civica lombarda siano esenti da imposizioni tributarie.**

Il Presidente del Consiglio dei ministri, ricorrente, ritiene **la disposizione in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.**, in relazione alla materia «**sistema tributario e contabile dello Stato**», nella parte in cui dispone: «[p]er il compenso corrisposto ai volontari» del servizio civile regionale «trova applicazione quanto previsto dall'articolo 16, comma 3, del d.lgs. 40/2017». Il detto d.lgs. n. 40 disciplina il servizio civile universale, prevedendo, nella norma richiamata dal legislatore regionale, che **gli «as-segni attribuiti agli operatori in servizio civile universale sono esenti da imposizioni tributarie e non sono imponibili ai fini previdenziali»** (art. 16, comma 3).

L'impugnato art. 10, comma 3, dunque, determinerebbe l'effetto per cui **anche i compensi erogati ai volontari del servizio civile regionale, al pari degli assegni percepiti da quelli del servizio civile universale** sono riconducibili alla categoria dei «redditi diversi» (art. 67, co. 1, lett. l, d.P.R. n. 917/1986) e **sono esenti da imposizioni tributarie, tra cui l'IRPEF, nonché dall'imponibile previdenziale.**

La sentenza accoglie la censura erariale in relazione ai parametri dedotti nel ricorso. Nonostante il servizio civile universale non sia assimilabile a quello regionale, la norma impugnata determinerebbe l'estensione all'ambito di quest'ultimo di un'agevolazione fiscale statale, finendo per «esportare a carico del bilancio statale» il costo di una misura agevolativa

assunta a livello regionale. Essa si pone in violazione anche della *ratio* insita nella riserva alla sfera di competenza esclusiva statale del sistema tributario dello Stato, sulla cui disciplina le Regioni non possono evidentemente interferire, nemmeno con riguardo al regime agevolativo, secondo quanto stabilito dalla l. n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale. Detta legge ha strutturato l'autonomia impositiva degli enti territoriali intorno all'esigenza di «garantire la loro massima responsabilizzazione e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti» (art. 1, co. 1), escludendo però «interventi sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi che non siano del proprio livello di governo» (art. 2, co. 2, lett. *t*). Nonostante ciò non precluda alle Regioni la possibilità di realizzare propri interventi di politica fiscale anche di tipo agevolativo, sulla base dell'autonomia riconosciuta dall'art. 119 Cost., questi, in coerenza con i presupposti che giustificano tale autonomia, possono riguardare solo tributi il cui gettito è ad esse assegnato e mai a tributi il cui gettito pertiene allo Stato [F. Covino]

REQUISITI DI PARTECIPAZIONE AI CONCORSI PUBBLICI E DISCREZIONALITÀ LEGISLATIVA

Corte cost., sent. 17 novembre – 21 dicembre 2020, n. 275, Pres.
Coraggio, *red.* Sciarra

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti [2/2020](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 1, co. 605, della legge 27/12/2017, n. 250]

(Artt. 3, 51, 97 Cost.)

Al fine di rigettare la prospettata eccezione di incostituzionalità, la Corte costituzionale ricorda preliminarmente che «il principio del pubblico concorso, di cui all'art. 97, quarto comma, Cost., non è di per sé incompatibile, nella logica dell'agevolazione del buon andamento della pubblica amministrazione, con la previsione per legge di “condizioni di accesso intese a consolidare pregresse esperienze lavorative maturate nella stessa amministrazione”, purché l'area delle eccezioni sia delimitata in modo rigoroso e sia subordinata all'accertamento di speci-

fiche necessità funzionali dell'amministrazione e allo svolgimento di procedure di verifica dell'attività svolta» (sentt. nn. 164/2020, 113/2017, 167/2013, 52-189-310/2011).

Se è dunque vero che la valorizzazione di pregresse esperienze lavorative è in grado di giustificare, in presenza delle suddette condizioni, una deroga al principio del pubblico concorso, deve ammettersi, *a fortiori*, che la valorizzazione delle medesime possa incidere, come nel caso in esame, sulla determinazione dei requisiti di ammissione ad un concorso pubblico, ambito lasciato all'ampia discrezionalità legislativa, purché ciò avvenga nel rispetto dei **principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione**.

Va dunque esente da giudizio di incostituzionalità la previsione impugnata, con la quale il legislatore ha consentito la partecipazione ad un concorso pubblico per l'assunzione di direttori di servizi generali e amministrativi (DSGA) nel Comparto scuola ad assistenti amministrativi che, sebbene privi della laurea specialistica richiesta dal contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del Comparto scuola, avessero in alternativa maturato almeno un triennio di esperienza nelle mansioni di DSGA negli ultimi otto anni alla data di entrata in vigore della legge contenente la suddetta previsione (sentt. nn. 136/2004, 99/1998, 466/1997, 51/1994).

Una seconda questione riguarda la data entro la quale la legge richiede ai candidati aventi i suddetti requisiti derogatori il possesso dei medesimi ai fini della presentazione della domanda di ammissione al concorso: la Corte rileva che, sebbene sia principio generale della legislazione sui concorsi pubblici fissare la suddetta data nel giorno di scadenza per la presentazione delle domande di ammissione, ciò non assurge a scelta costituzionalmente obbligata, restando nella disponibilità del legislatore fissare, come nel caso di specie, una data diversa ed anteriore per i requisiti derogatori rispetto a quelli ordinari, purché nel rispetto dei **principi di ragionevolezza e uniformità di trattamento tra categorie omogenee di candidati**. [S. Fabianelli]

NORMATIVA EMERGENZIALE E LEGALITA' PENALE: NON VIOLA IL DIVIETO DI RETROATTIVITA' LA SOSPENSIONE DEL TERMINE DI PRESCRIZIONE DI CUI AL D.L. N. 18/2020, PROROGATA DAL D.L. N. 23/2020

Corte cost., sent. 18 novembre 2020 – 23 dicembre 2020, n. 278, Pres.

Coraggio, *red.* Amoroso

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti [n. 3/2020](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 83, c. 4, d.l. n. 18/2020, conv. con mod. in l. n. 27/2020, e art. 36, c. 1, d.l. n. 23/2020, conv. con mod. in l. n. n. 40/2020]

(Cost., art. 25, c. 2, art. 117, c. 1, in relazione all'art. 7 CEDU ed all'art. 49 CDFUE)

La Corte giudica non fondate le questioni sulla sospensione del termine di prescrizione introdotta dalla normativa emergenziale per fronteggiare la pandemia da Covid 19, in relazione al principio di legalità di cui all'art. 25, c. 2, Cost.; ritiene invece inammissibili quelle sollevate con riferimento ai parametri sovranazionali (art. 117, c. 1, Cost, in relazione agli artt. 7 CEDU, 49 CDFUE). Le ordinanze di rimessione lamentano, con diverse specificazioni quanto al parametro, la violazione del divieto di retroattività della legge penale sfavorevole da parte delle norme oggetto di controllo, e debbono dunque essere trattate unitariamente (§§ 1-2). Ritenuti inammissibili alcuni interventi di soggetti non costituiti nel processo principale (§ 3), e viceversa ammesse le opinioni scritte quali amici curiae dell'Associazione "Italiastatodidiritto" e dell'UCPI (§4), la Corte – notando incidentalmente l'eccessiva durata dei giudizi principali – giudica le questioni rilevanti (§ 5). Infatti, in tutti e tre i procedimenti principali, pendenti in dibattimento, se la disposizione scrutinata venisse ritenuta illegittima, i rimettenti dovrebbero dichiarare l'estinzione dei reati per intervenuta prescrizione, mentre se si applicasse la sospensione del termine prevista dalla norma censurata, la prescrizione non sarebbe maturata. Si svolge una ricognizione diacronica dell'evoluzione del quadro normativo emergenziale via via sviluppatosi per consentire il proseguimento dell'attività giudiziaria in tempo di pandemia (§ 6). Il d.l. n. 9/2020, all'art. 10, aveva previsto, limitatamente agli uffici giudiziari dei tribunali dei Comuni individuati nell'allegato DPCM 1 marzo 2020, la sospensione dei termini ed il

rinvio delle udienze, nonché, a partire dal 3 marzo 2020 e comunque fino al 31 marzo 2020, la sospensione del corso della prescrizione. Con il successivo d.l. n. 11/2020, il Governo interveniva nuovamente, questa volta con efficacia su tutto il territorio nazionale, disponendosi (art. 1, c. 1) il rinvio d'ufficio a data successiva al 22 marzo 2020 di tutte le udienze fissate dal 9 marzo al 22 marzo 2020, fatti salvi i procedimenti di particolare delicatezza ed urgenza [art. 2, c. 2, lett. g)]. Si stabiliva altresì la sospensione dei termini per il compimento di qualsiasi atto dei suddetti procedimenti, prevedendosi inoltre, nel caso in cui il decorso fosse iniziato durante il periodo di sospensione, il differimento dell'inizio della decorrenza alla fine del periodo di sospensione. Quanto al periodo successivo (23 marzo-31 maggio), si attribuiva ai capi degli uffici giudiziari il potere discrezionale di adottare provvedimenti di proroga dei termini processuali in base alle condizioni sul territorio ed all'andamento epidemiologico, da esercitarsi entro i limiti dettati dall'art. 2, c. 4, d.l. n. 11/2020, che stabiliva la sospensione di una serie di termini processuali e del termine prescrizionale fino al 31 maggio 2021, salvo eccezioni. Con successivo d.l. n. 18/2020 il Governo è intervenuto ancora, abrogando i precedenti decreti legge (v. art. 1, c. 2, l. n. 27/2020, di conv. con mod. del d.l. n. 18/2020). L'art. 83 del d.l. n. 18/2020 ha stabilito in via generale e obbligatoria, salvo specifiche eccezioni, il rinvio d'ufficio delle udienze a data successiva al 15 aprile 2020 e la sospensione di tutti i termini processuali civili e penali dal 9 marzo al 15 aprile 2020, escludendo ogni possibilità d'intervento dei capi degli uffici giudiziari. Il c. 4 dell'art. 83 – oggetto di censura – ha previsto, con riferimento a tali fattispecie, la sospensione dei termini prescrizionali e dei termini di durata massima della custodia cautelare. Si è confermato il potere dei capi degli uffici giudiziari di adottare provvedimenti, anche di carattere generale, tra i quali la possibilità di disporre il rinvio delle udienze penali successivamente al 30 giugno 2020, ad eccezione dei procedimenti di particolare urgenza specificamente indicati. Anche con riguardo a tali casi, si è prevista la sospensione dei termini di prescrizione e di durata delle misure cautelari, ma fino al 30 giugno, indipendentemente dal differimento dell'udienza a data successiva (art. 83, c. 9). Da ultimo, l'art. 36, d.l. n. 23/2020 – pure oggetto di censura – ha prorogato il termine del 15 aprile 2020 all'11 maggio 2020, così modificando la portata dell'art. 83, c. 4, d.l. n. 18/2020, risultandone dunque nel complesso un *periodo di sospensione del termine dal 9 marzo 2020 all'11 maggio 2020*. Questo è il contesto in cui si colloca l'art. 83, c. 4, d.l. n. 18/2020 censurato, che reca un'ipotesi speciale di sospensione del termine di prescrizione dei reati, prevedendo che “nei procedimenti penali in cui opera la sospensione dei termini ai sensi del comma 2 sono altresì sospesi, per lo stesso periodo, il corso della prescrizione e i termini di cui agli artt. 303 e 308 del codice di procedura penale”. La Corte, ancora in premessa, ricostruisce i valori costituzionali che sono oggetto di bilanciamento nell'esercizio di discrezionalità legislativa volto a determinare, nei limiti della ragionevolezza e della pro-

porzione, la durata del tempo di prescrizione dei reati (§ 7). Da una parte, l'interesse pubblico a che le violazioni della legge penale siano perseguite (v. art. 112 Cost.) e l'istanza di tutela delle vittime dei reati, che, da parti civili costituite, hanno interesse all'accertamento del reato a fini risarcitori. Dall'altra, "l'interesse dell'imputato ad andare esente da responsabilità penale per effetto del decorso del tempo", che trova riconoscimento nella sentenza di proscioglimento per estinzione del reato per intervenuta prescrizione (art. 157, c. 1, c.p.), a meno che non ricorrano i presupposti dell'art. 129 c.p.p. o l'imputato non rinunci alla prescrizione (art. 157, c. 6, c.p.). Come riconosciuto da consolidata giurisprudenza costituzionale (da ultimo, C. cost. sent. n. 115/2018; ord. n. 24/2017, nella cd. *Saga Taricco*), la *ratio* che fonda l'istituto è "l'affievolimento progressivo dell'interesse della comunità alla punizione del comportamento penalmente illecito, valutato, quanto ai tempi necessari, dal legislatore, secondo scelte di politica criminale legate alla gravità dei reati", con un correlato, sul versante soggettivo, "diritto all'oblio". Il decorso del termine prescrizione e la dichiarazione di estinzione del reato non fa venire meno la responsabilità civile da reato ai fini del risarcimento del danno (artt. 2059 c.c., 185 c.p., 578 c.p.p.), permanendo inoltre l'applicabilità della misura di sicurezza della confisca (artt. 240 bis, 322 ter c.p., 578 bis c.p.p.). Tanto premesso, le questioni non sono fondate (§ 8). La Corte ha ribadito in più occasioni che l'istituto della prescrizione è coperto dalla garanzia dell'art. 25, c. 2, Cost. (§ 9). Non è infatti sufficiente che il soggetto agente, al *tempus commissi delicti*, sia messo nelle condizioni di conoscere il precetto e di prevedere le conseguenze sanzionatorie, "ma deve egli avere anche previa consapevolezza della disciplina concernente la dimensione temporale in cui sarà possibile l'accertamento nel processo, con carattere di definitività, della sua responsabilità penale ... anche se ciò non comporta la precisa predeterminazione del *dies ad quem* in cui maturerà la prescrizione". La persona deve avere cioè "contezza della linea di orizzonte temporale" – fissata in via "tabellare" dall'art. 157 c.p. e talvolta differenziata con norme speciali rispetto a reati di particolare allarme sociale – "entro la quale sussisterà ... la punibilità della condotta contestata". Parimenti, anche nell'ipotesi di imprescrittibilità (ad es. reati puniti con l'ergastolo), ciò deve emergere chiaramente dal testo di una disposizione in vigore al momento della commissione del fatto. Ferma la natura strettamente sostanziale della definizione "tabellare" dei termini di prescrizione, essa risente indirettamente delle vicende e degli atti del processo, essendo previste e disciplinate l'interruzione e la sospensione del decorso della prescrizione alle condizioni e nei limiti fissati dalla legge (art. 159 e 160 c.p.), sicché non è mai prevedibile *ex ante* l'esatto termine finale di prescrizione, dipendente da fattori plurimi e non predeterminabili concretamente. Quale istituto di natura sostanziale, tale però da poter assumere anche una valenza processuale, concorrendo a realizzare la ragionevole durata del processo, la prescrizione soggiace integralmente alla protezione dell'art. 25, c. 2,

Cost., che dà corpo ad un diritto fondamentale della persona accusata di aver commesso un reato, insuscettibile di essere bilanciato con altri valori costituzionali. Esso appartiene al nucleo essenziale dei diritti di libertà che contribuiscono a definire l'identità costituzionale dell'ordinamento nazionale *ex art. 4, par. 2, TUE*, affiancando il principio della presunzione di non colpevolezza e quello della ragionevole durata del processo, proiettandosi finanche sull'esecuzione della pena, rispetto all'accesso a misure alternative (C. cost., sent. n. 32/2020) (§ 10). Con riguardo alla specifica applicazione dei corollari della legalità penale alla disciplina della prescrizione (§ 11), la Corte, nella sent. n. 115/2018, ha già affermato che “la durata del tempo di prescrizione deve essere sufficientemente determinata”, sbarrando la strada senza eccezioni alla cd. *Regola Taricco* “creata” dalla CGUE, “stante il difetto di determinatezza del presupposto che condiziona[va] la maggiore estensione temporale della prescrizione”. Parimenti, l'irretroattività risulta vulnerata da una “norma di legge che, fissando la durata del tempo di prescrizione dei reati, ne allunghi il decorso ampliando *in peius* la perseguibilità del fatto commesso”. Infine, lo norma che riduca la durata del tempo di prescrizione costituisce *norma più favorevole* ai sensi dell'art. 2, c. 4, c.p., nei limiti di operatività della *lex mitior*, che trova fondamento nel principio di eguaglianza *ex art. 3 Cost.*, e, diversamente dal principio di irretroattività, può essere derogato nei limiti della ragionevolezza, per preservare contro-interessi di analogo rilievo. Anche la disciplina della decorrenza, della interruzione e della sospensione della prescrizione, incidendo sulla complessiva durata del termine, gode della garanzia della legalità (§ 12). Quanto all'interruzione, pur non essendo possibile per l'imputato prevedere *ex ante* quante volte il termine sarà azzerato, è prevista la garanzia di un “tetto massimo” di durata, salvo che per reati di particolare allarme sociale. In relazione alla sospensione, l'imputato non può sapere anticipatamente quante volte il termine sarà sospeso, e, salvo eccezioni (art. 159, c. 1, n. 3 bis, c.p.), non vi è un limite di durata massima. Si danno peraltro pacificamente ipotesi in cui regole processuali incidono sulla disciplina della prescrizione (ad es. il “blocco” della prescrizione al momento della sentenza di merito in caso di ricorso per cassazione dichiarato inammissibile, cfr. Cass. pen. sez. u, n. 12602/2016). Nel contesto sopra descritto si colloca l'art. 159 c.p., come sostituito dalla l. n. 251/2005, che contempla, da un lato, una causa generale di sospensione (“il corso della prescrizione rimane sospeso in ogni caso in cui la sospensione del procedimento o del processo penale [...] è imposta da una particolare disposizione di legge”), dall'altro, una elencazione di altri “casi” particolari. Tale disposizione – affermando che la stasi *ex lege* del procedimento o del processo penale determina di norma la sospensione del termine di prescrizione – si mostra precisa, conforme al requisito di determinatezza, aprendosi all'integrazione di leggi processuali, che devono essere rispettose a loro volta dei principi costituzionali di garanzia. Viene così assicurata una equilibrata tutela dei valori in gioco,

rispetto a tutte le parti (v. § 7 *supra*): la sospensione del processo fa scattare quella della prescrizione a detrimento dell'imputato, così come si arrestano temporaneamente l'azione penale, a svantaggio del pm, e la pretesa risarcitoria, con pregiudizio della parte civile. Bilanciamento che sarebbe irragionevolmente alterato se la sospensione della prescrizione fosse limitata ai *reati commessi dopo* l'entrata in vigore di una norma emergenziale emanata per fronteggiare una calamità naturale. Con la "base legale" dell'art. 159 c.p. è garantita la prevedibilità soggettiva della sospensione, così come la riserva di legge processuale *ex art. 111 Cost.*, nonché il rispetto del precetto di cui all'art. 11 Disp. sulla legge in generale, operando la causa di sospensione dal momento di entrata in vigore della legge processuale che la introduce. In virtù della sospensione del processo, che in automatico coinvolge la disciplina sostanziale della prescrizione, deve dunque escludersi il contrasto con il divieto di retroattività. Lo statuto costituzionale di garanzia è inoltre rafforzato dall'ulteriore eventuale verifica di costituzionalità della "particolare disposizione di legge" che dispone la sospensione, alla stregua dei principi di ragionevole durata del processo e di ragionevolezza/proporzionalità, scrutinio che nel caso di specie è positivamente superato, stante la breve durata della sospensione e la finalità di protezione della salute collettiva (art. 32 Cost.). L'ipotesi oggetto di controllo si differenzia dalle cause di sospensione svincolate dalla sospensione *ex lege* del processo (ad es. quelle introdotte dalla l. n. 103/2017), applicabili soltanto ai reati commessi dopo l'entrata in vigore, e il legislatore è sempre libero di prevedere una durata massima dell'arresto del termine, in specifiche ipotesi (ad es. art. 159, u.c., c.p.) (§ 14). La speciale ipotesi di sospensione introdotta dall'art. 83, c. 4, letta congiuntamente alle disposizioni degli altri commi, è riconducibile alla fattispecie generale di cui all'art. 159, c. 1, c.p., come statuito ripetutamente dalla Corte di cassazione, con orientamenti che stanno gradualmente formando un "diritto vivente" (v. ad es. Cass. pen., sez. V, n. 25222/2020), giusto il quale l'art. 83, cc. 1 e 2, "contempla l'integrale sospensione dell'attività giurisdizionale nel periodo emergenziale, prevedendo non solo il rinvio delle udienze, ma anche la sospensione dei termini processuali di qualsiasi natura" (§ 15). Tale lettura trova conforto se si confronta, valorizzando l'analogia di *ratio*, con l'interpretazione delle disposizioni emergenziali omologhe adottate per il sisma in Abruzzo (d.l. n. 39/2009), che parimenti ha consentito l'applicazione della sospensione del termine di prescrizione a fatti commessi prima dell'entrata in vigore, sulla base del meccanismo *ex art. 159 c.p.*, che è stato ritenuto legittimo anche in altre ipotesi simili (in materia di condono edilizio, condono fiscale, patteggiamento allargato). In tutti questi casi, d'altra parte, è una disposizione legislativa chiara, precisa, predeterminata a prevedere la sospensione del processo, e conseguentemente quella della prescrizione, garantendo l'istanza di legalità (§ 15). Né può affermarsi che la norma censurata violi il principio di legalità poiché la sua introduzione dimostrerebbe la volontà di disporre la sospensione retroatti-

vamente, risultando altrimenti ridondante nella previa vigenza dell'art. 159, c. 1, c.p. Al contrario, l'art. 83, c. 4 fissa, in modo espresso e quindi in termini maggiormente chiari, compatibili con il rispetto del principio di eguaglianza, secondo una tecnica legislativa già utilizzata (cfr. art. 49, cc. 6 e 9, d.l. n. 189/2016) la collocazione della disposizione nell'alveo della causa generale di sospensione contenuta nell'art. 159, c. 1, regola certamente in vigore precedentemente alle condotte ascritte agli imputati nei giudizi *a quibus*, fin dal codice del 1930 (§ 16). La lamentata violazione dell'art. 25, c. 2, Cost. va esclusa anche con riferimento alla sospensione iniziale del termine di prescrizione dal 9 al 17 marzo 2020. Anche se, apparentemente, tale arresto è disposto retroattivamente in base alla sospensione dei processi in forza dell'art. 83, cc. 1 e 2, d.l. n. 18/2020, entrato in vigore il 17 marzo, in realtà esso trova fondamento normativo nell'art. 1, d.l. n. 11/2020, vigente dal 9 marzo, non convertito in legge, anzi abrogato dall'art. 1, l. n. 27/2020, disposizione che però ne ha fatto salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base del medesimo, unitamente a quelli oggetto del precedente d.l. n. 9/2020. Vi è pertanto piena continuità normativa tra le disposizioni succedutesi, trovando il periodo di rinvio (e sospensione della prescrizione) dal 9 al 17 marzo fondamento in una norma vigente alla data iniziale di tale intervallo temporale, essendo assicurata la conformità all'art. 11 Disp. sulla legge in generale (§ 17). Le questioni sollevate in relazione ai parametri sovranazionali sono inammissibili (§ 18). Rispetto all'art. 7 CEDU, fermo che, in linea teorica, la Convenzione può prevedere una tutela più ampia di quella accordata dalla Costituzione, integrandosi una "concorrenza di tutele", nel caso di specie la giurisprudenza convenzionale, attribuendo natura processuale alla prescrizione, ricostruisce in termini meno ampi la garanzia della legalità di quanto emerge dalla giurisprudenza costituzionale interna, come peraltro riconosce lo stesso rimettente, il quale omette di motivare su un diverso e più ampio contenuto di protezione asseritamente offerto dalla norma sovranazionale (§ 19). Analoghe considerazioni valgono per dichiarare inammissibile la questione relativa all'art. 49 CDFUE, sommandosi un ulteriore profilo di inammissibilità, giacché la norma scrutinata fuoriesce dall'ambito di applicazione del diritto UE, e pertanto non si applicano le disposizioni della CDFUE (art. 51, par. 1, CDFUE) (§ 20). [P. Insolera]

**INAMMISSIBILE IL RICORSO SULLA LEGGE SICILIANA CHE
CONSENTE LA STABILIZZAZIONE DEI PRECARI RECLUTATI SENZA
CONCORSO**

**Corte cost., sent. 3 dicembre – 23 dicembre 2020, n. 279, Pres. Coraggio,
red. Amoroso**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[art. 3, comma 3, l. r. Sicilia n. 15 del 2019]

(art. 117, comma 3, Costituzione, Statuto speciale approvato con R. D. Lgs. n.
455 del 1946)

Attraverso il rinvio ad una serie di disposizioni regionali, la norma contestata estende la possibilità di stabilizzazione ai lavoratori precari che non siano stati reclutati con procedure concorsuali: secondo la difesa statale, essa contrasterebbe con l'art. 117, terzo comma, Cost., per il tramite del principio generale di coordinamento della finanza pubblica stabilito dall'art. 20, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 75 del 2017, nonché con le «competenze attribuite alla regione Sicilia dallo Statuto speciale». Le questioni sono dichiarate inammissibili sotto una pluralità di profili. Anzitutto, un *excursus* permette alla Corte di ricostruire lo sviluppo normativo che ha riguardato la disposizione regionale, di cui il ricorrente non ha dato conto, e rinvenire una corrispondenza tra la norma impugnata e una precedente formulazione della stessa, per la quale vi era stata rinuncia dello Stato e conseguente estinzione del giudizio di costituzionalità (sent. n. 199 del 2020). La Corte rimarca, inoltre, come la difesa statale abbia omissso di motivare in ordine all'attinenza ai principii di coordinamento della finanza pubblica della disposizione statale interposta (che richiede, ai fini della stabilizzazione del personale precario, che lo stesso «sia stato reclutato a tempo determinato, in relazione alle medesime attività svolte, con procedure concorsuali anche espletate presso amministrazioni pubbliche diverse da quella che procede all'assunzione»), nonché a sostegno del lamentato contrasto con i parametri statuari. Ciò, nonostante la giurisprudenza costituzionale sottolinei che «l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi proposti in via principale rispetto a quelli instaurati in via incidentale» [C. Domenicali]

WELFARE REGIONALE E RESIDENZA: ILLEGITTIMI GLI INCENTIVI SULLE ASSUNZIONI DELLA REGIONE FRIULI-VENEZIA GIULIA

Corte cost., sent. 1° dicembre – 23 dicembre 2020, n. 281, Pres. Coraggio, red. Amato

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

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[artt. 14, 45, comma 1, lett. b), 74, comma 3, e 88, l. r. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2019]

(artt. 3 e 117, commi 2, lett. a), b), m), e s), e 3, Costituzione, e art. 5, n. 16, l. cost. n. 1 del 1963 (Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia))

Tra le molteplici questioni di legittimità sollevate sulla legge regionale, la Corte Costituzionale **accoglie il dubbio relativo all'art. 88** (nella parte in cui aggiunge all'art. 77 della l. r. Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2005 il comma *3-quinquies*) **che prevede incentivi alle aziende che assumono lavoratori disoccupati a seguito di crisi aziendali se residenti da almeno cinque anni nel territorio regionale**. La giurisprudenza costituzionale in materia di accesso alle prestazioni sociali ammette il **requisito della residenza «solo a determinate condizioni, quando sussista un ragionevole collegamento con la funzione del servizio»**. Se la residenza *tout court* può servire a identificare l'ente pubblico competente a erogare la prestazione, la residenza protratta difficilmente trova ragionevole giustificazione, comportando il «rischio di privare certi soggetti dell'accesso alle prestazioni pubbliche solo per il fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione», e non potendo «assumere, in ogni caso, un'importanza tale da escludere qualsiasi rilievo dello stato di bisogno» (da ultimo, sent. n. 44 del 2020). **Rispetto all'agevolazione delineata dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, non è la durata della residenza a rendere la norma illegittima ma la previsione stessa della residenza del lavoratore come punto di vista rilevante per l'accesso del datore di lavoro all'incentivo: tale collegamento «risulta irragionevole»**. Il criterio della residenza non si giustifica, in questo caso, per la necessità di identificare l'ente pubblico competente a erogare la prestazione (sono le imprese beneficiarie a dover avere sede nel territorio regionale) né per la necessità di perseguire la *ratio* prefissata dal legislatore regionale, ovvero sia il riassorbimento delle eccedenze occupazionali determinatesi sul

territorio regionale in conseguenza di situazioni di crisi aziendale, **rispetto alla quale la limitazione risulta in contrasto**: «[v]errebbero infatti esclusi, ad esempio, coloro che, sebbene non residenti, abbiano svolto un periodo di attività lavorativa più consistente rispetto ai soggetti semplicemente residenti, dando così un maggiore contributo a quel progresso della comunità regionale asserito anche dalla difesa della Regione quale motivo ispiratore dell'incentivo. Il che finirebbe per penalizzare la stessa mobilità inter-regionale dei lavoratori». [C. Domenicali]

Monitore della Giurisprudenza costituzionale, n. 4/2020

In copertina:

Giovanni Paolo Pannini, *Piazza del Quirinale*, dopo il 1732, Roma, Palazzo del Quirinale