



Forum di
QUADERNI COSTITUZIONALI
RASSEGNA

ISSN 2281-2113

Monitore della Giurisprudenza costituzionale
n. 1/2021

decisioni 1/2021 – 67/2021

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

© 2012-2021 Forum di Quaderni costituzionali - Rassegna
Rivista inclusa tra le Riviste scientifiche di Area 12 | ISSN 2281-2113

VULNERABILITA' DELLE VITTIME DI REATO E MERITEVOLEZZA DEL PATROCINIO A SPESE DELLO STATO

Corte cost., sent. 3 dicembre 2020 – 11 gennaio 2021, n. 1, Pres. Coraggio, red.
Coraggio

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[d.P.R. n. 115/2002, art. 76, comma 4 *ter*]

(artt. 3 e 24, terzo comma, Cost.)

Nella pronuncia in esame, si ribadisce che il patrocinio a spese dello Stato è istituto di diritto processuale, in relazione al quale il legislatore gode di ampia discrezionalità, con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle sue scelte (cfr. ord. n. 3/2020 e sentt. nn. 47 e 80/2020). La disciplina censurata – la quale ammette ad un simile beneficio, in maniera automatica, a prescindere da requisiti di non abbienza, le persone offese dai reati di cui agli artt. 572, 583 *bis*, 609 *bis*, 609 *quater*, 609 *octies* e 612 *bis*, nonché, ove commessi in danno di minori, dai reati di cui agli artt. 600, 600 *bis*, 600 *ter*, 600 *quinquies*, 601, 602, 609 *quinquies* e 609 *undecies* c.p. – non valica i limiti imposti alla discrezionalità legislativa. L'intervento legislativo, infatti, tiene in debita considerazione la **vulnerabilità** delle vittime dei reati elencati ed intende offrire loro «un **sistema più efficace [di sostegno], agevolandone il coinvolgimento nell'emersione e nell'accertamento delle condotte penalmente rilevanti**», andando così a collocarsi nel novero dei recenti interventi legislativi volti a contrastare, in particolare, l'allarmante crescita dei reati contro la libertà e l'autodeterminazione sessuale e a garantire una più effettiva tutela alle loro vittime.

Quanto alla lamentata violazione dell'art. 24, comma 3, Cost., la Corte costituzionale osserva che, se, da un lato, la disposizione impone di assicurare ai non abbienti i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione, dall'altro, la medesima non preclude al legislatore la possibilità di garantire l'accesso alla giustizia, pur in assenza di situazioni di non abbienza, in vista della tutela di ulteriori valori costituzionalmente rilevanti, come nel caso di specie. [S. Fabianelli]

**LA CORTE AFFRONTA UNA SERIE DI QUESTIONI PROMOSSE NEI
CONFRONTI DELLA LEGISLAZIONE TOSCANA IN MATERIA DI
PERMESSI DI COSTRUZIONE E SCIA**

**Corte cost., sent. 17 novembre 2020 - 13 gennaio 2021, n. 2, Pres. Coraggio, red.
Viganò**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 30, c. 1°, 4° e 5°, 34, c. 1° e 2°, da 36 a 41, da 44 a 46, c. 1°, 51, c. 6°, 53, c.
3°, 54, c. 1°, 66, 67, c. 2°, e 73 della legge della Regione Toscana 22 novembre
2019, n. 69.]

(artt. 3 e 97, 117, c. 3° Cost.)

Con la sentenza n. 2 del 2021 la Corte ha deciso il ricorso con cui il Governo aveva impugnato una serie molto nutrita di disposizioni della legge della Regione Toscana 22 novembre 2019, n. 69.

Ad essere impugnati, erano stati anzitutto i **commi 1, 4 e 5 dell'art. 30**, i quali hanno esteso ai mutamenti di destinazione d'uso di immobili ricadenti all'interno dei centri storici la possibilità di ricorrere alla SCIA in alternativa al permesso di costruire. Secondo il ricorrente, tali disposizioni violavano l'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione al principio fondamentale della materia «governo del territorio» di cui t.u. edilizia, che consente, per gli stessi interventi, la SCIA in alternativa al permesso di costruire, alla condizione, tra l'altro, che l'interessato la presenti la almeno trenta giorni prima dell'effettivo inizio dei lavori. La Corte ha dichiarato non fondata la questione in riferimento ai commi 4 e 5, ritenendo che le norme regionali, limitandosi a stabilire che i mutamenti di destinazione d'uso di immobili o di loro parti, compresi nei centri storici, sono soggetti a permesso di costruire o a SCIA «in alternativa», siano pienamente conformi al t.u. edilizia, che contempla la possibilità di realizzare modifiche di destinazione d'uso mediante SCIA in alternativa al permesso di costruire. Ad essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., è stato invece il comma 5, che prevede che per tutti gli interventi soggetti a SCIA alternativa al permesso di costruire (e quindi compresi i mutamenti di destinazione d'uso senza opere nei centri storici – di cui sopra) si applichi il procedimento dell'art. 145 della stessa legge reg. Toscana n. 65 del 2014, che non prevede l'obbligo di iniziare i lavori decorsi trenta giorni dalla segnalazione, come invece stabilito dall'art. 23, comma 1, t.u. edilizia. La Corte, ribadisce dunque che **la defi-**

nizione delle categorie di interventi edilizi a cui si collega il regime dei titoli abilitativi costituisce principio fondamentale della materia concorrente “governo del territorio”, vincolando così la legislazione regionale di dettaglio

Il ricorrente aveva poi chiesto alla Corte di dichiarare costituzionalmente illegittimo per violazione degli artt. 3, 97 e 117 Cost., l'**art. 36, comma 1**, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che ha stabilito che, fermo restando l'obbligo dei titoli abilitativi, non si possono iniziare i lavori relativi agli interventi antisismici "rilevanti" nei riguardi della pubblica incolumità senza la preventiva autorizzazione della struttura regionale competente, prevedendo poi una serie di misure di natura organizzativa (quali la trasmissione in via telematica e la conseguente inutilità del doppio esemplare). La Corte ritiene **inammissibili** le censure formulate in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., in ragione della **assoluta genericità della richiesta** e dell'assenza un'adeguata motivazione a suo fondamento. La censura formulata in riferimento all'**art. 117, terzo comma, Cost.** viene, invece, dichiarata **infondata**, perché le disposizioni impugnate si sono limitate ad introdurre norme di dettaglio «**di minimo rilievo e di natura organizzativa**».

Con esito identico (di **inammissibilità**, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., e della non fondatezza in riferimento all'**art. 117, comma terzo, Cost.**) la Corte risolve la censura dell'**art. 34, comma 1**, che erano state formulate meramente *per relationem* rispetto a quanto sostenuto nel ricorso a proposito dell'**art. 36**.

Oggetto del ricorso è stato anche l'**art. 37, comma 1**, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che ha modificato l'**art. 168** della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, in particolare il suo terzo comma, che in seguito alla sostituzione stabiliva che l'autorizzazione relativa a interventi in zone sismiche «è rilasciata entro sessanta giorni dalla richiesta ed è trasmessa al richiedente per via telematica», e il suo quarto comma, che in seguito alla sostituzione stabiliva che gli stessi adempimenti sono prescritti anche per le varianti comportanti mutamenti sostanziali alle strutture portanti che, nel corso dei lavori, si intenda apportare al progetto originario». Secondo il ricorrente, infatti, queste disposizioni si porrebbero «in sovrapposizione e in contrasto» con la normativa dettata dal t.u. edilizia, determinando la violazione degli artt. 3 e 97 Cost., e in via subordinata dell'**art. 117, terzo comma, Cost.**, in riferimento ai principi fondamentali delle materie «protezione civile» e «governo del territorio». A questo riguardo, la Corte ha dichiarato **inammissibili** per **assoluta genericità delle censure**, le questioni di legittimità promosse in riferimento agli artt. 3 e 97, Cost, mentre ha ritenuto costituzionalmente illegittimo l'**art. 37, comma 1** per violazione dell'**art. 117, terzo comma, Cost.** In particolare, la mancata previsione di un termine differenziato, e più breve di quello ordinario, per gli interventi finalizzati all'installazione di reti di comunicazioni elettronica a banda larga (considerati strategici dal legislatore statale) con-

trasta, secondo la Corte, con il comma 2 dell'art. 94 t.u. edilizia, che è espressione del principio fondamentale della necessaria autorizzazione preventiva per gli interventi rilevanti in zona sismica, di cui al comma 1 dello stesso art. 94. Inoltre, l'esclusivo riferimento ai mutamenti sostanziali concernenti le «strutture portanti» degli edifici (di cui all'art. 168 co. 4 per come sostituito dalla disposizione impugnata) non risulta conforme ai criteri, assai più articolati e complessi, indicati dall'art. 94-bis, comma 1, t.u. edilizia per distinguere tra interventi «rilevanti», «di minore rilevanza» e «privi di rilevanza».

Ad un giudizio di **inammissibilità per genericità e mancanza dei requisiti minimi di chiarezza e completezza, la Corte giunge anche per un “pacchetto” di questioni di legittimità** (dell'art. 34 co. 2, 38, 39 co. 1, art. 40 co. 1 - solo nella parte in cui ha introdotto il quinto comma dell'art. 170-bis, l'art. 44 co. 1 e l'art. 73) della legge reg. Toscana n. 69 del 2019) tutte promosse in riferimento agli artt. 3, 97 e, in via subordinata, 117, terzo comma, Cost.

L'**art. 40, comma 1**, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, viene invece dichiarato **incostituzionale per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.**, nella parte in cui ha introdotto il comma 5 del nuovo art. 170-bis della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, secondo cui gli interventi strutturali in zone sismiche privi di rilevanza nei riguardi della pubblica incolumità non sono assoggettati a controllo. La mancata previsione di forme controllo impedisce all'amministrazione la possibilità di svolgere alcuna verifica sulla conformità degli interventi al progetto, offrendo carta bianca al privato che intenda illegittimamente discostarsene, mentre la disposizione statale (e segnatamente l'art. 94-bis, comma 5, t.u. edilizia) laddove stabilisce che le Regioni "possono" istituire controlli, anche con modalità a campione, rispetto agli interventi "di minore rilevanza" e "privi di rilevanza" per la pubblica incolumità, è ragionevolmente da intendersi come autorizzativa di forme di controllo regionale semplicemente a campione, ferma restando però la doverosità - in linea di principio - dei controlli medesimi.

La Corte dichiara **costituzionalmente illegittimo**, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., anche l'**art. 44, comma 1**, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che ha riformulato i commi 4 e 5 dell'art. 174 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, disponendo l'obbligo di trasmissione, da parte del direttore dei lavori, della sola «relazione di cui all'art. 65 del D.P.R. 380/2011», omettendo di precisare che l'obbligo si deve estendere anche ai documenti e informazioni che l'art. 65, comma 6, t.u. edilizia, assunto quale parametro interposto in materia di del governo territoriale, elenca alle lett. da a) a c), disponendo il loro deposito quali allegati alla relazione stessa, senza che tale omissione sia sanata dal successivo comma 5, il quale fornisce un'indicazione incompleta della documentazione da trasmettere allo sportello unico, e comunque non esattamente coincidente con quella prescritta dalla norma statale.

Allo stesso modo, e in riferimento allo stesso parametro, viene dichiarato **costituzionalmente illegittimo** anche l'**art. 73** della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che regola in via transitoria l'applicabilità della nuova disciplina statale agli interventi in zona sismica di cui all'art. 94-bis t.u. edilizia, distinguendo i procedimenti già avviati alla data di entrata in vigore del d.l. n. 32 del 2019 da quelli ancora da avviare, stabilendo che per i primi valgono le disposizioni regionali previgenti, attuative della disciplina del t.u. edilizia previgente. Secondo la Corte, così facendo, la disposizione regionale ha finito per graduare l'entrata in vigore di norme statali contenenti principi generali delle materie «protezione civile» e del «governo del territorio», ricorrendo all'inserimento di norme intertemporali che il legislatore statale ha scelto di non inserire e quindi esorbitando dalle competenze regionali.

Viola l'art. 117, terzo comma, Cost. ed è quindi dichiarato **illegittimo**, anche l'**art. 46 comma 1**, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019 che, sostituendo il comma 2 dell'art. 182 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, ha disciplinato la procedura per l'accertamento di conformità in sanatoria per interventi in zone sismiche, rinviando alla disciplina generale dell'accertamento di conformità di cui all'art. 209 della stessa legge regionale. Secondo la Corte la disposizione impugnata avrebbe reso incerto se tale accertamento debba intendersi quale "doppia conformità" (al momento della realizzazione dell'intervento e alla presentazione della domanda (come inderogabilmente richiesto dalla legislazione statale) ovvero quale mera conformità al momento della presentazione della domanda.

La Corte dichiara invece **non fondata** la questione di legittimità costituzionale dell'**art. 51, comma 6**, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che inserisce la lett. b-bis) nell'art. 196, comma 8, della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, il quale disciplina le conseguenze sanzionatorie degli interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali. Secondo la Corte infatti, tale disposizione non viola l'art. 117, co. 3 Cost., perché non contrasta con l'art. 31 t.u. edilizia - invocato quale parametro interposto - che prevede l'acquisizione gratuita al patrimonio del Comune del bene e dell'area di sedime, nel caso in cui il responsabile dell'abuso non provveda alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi nel termine di novanta giorni dall'ingiunzione - perché esso si riferisce soltanto a interventi che realizzano un organismo edilizio integralmente diverso da quello oggetto del permesso, ovvero l'esecuzione di volumi edilizi oltre i limiti indicati nel progetto che dia vita a un organismo edilizio (o parte di esso) autonomamente utilizzabile: ipotesi diverse da quelle della mera modificazione dell'uso senza opere edilizie di un'unità immobiliare, cui si riferisce la disposizione regionale impugnata.

Ugualmente **infondate**, sono considerate le questioni di legittimità costituzionale degli **artt. 53, comma 3, e 54, comma 1**, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019,

promosse dal governo in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. La prima disposizione (art. 53 co. 3) inserisce il comma 6-bis nell'art. 200 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, il quale detta la disciplina sanzionatoria per gli interventi compiuti in assenza di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) o in difformità da essa, mentre la seconda (art. 54 co. 1) inserisce il comma 2-bis nell'art. 201 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, e disciplina gli interventi di attività edilizia libera realizzati in difformità dalle norme urbanistiche e dalle prescrizioni degli strumenti urbanistici dei Comuni, prevedendo che il Comune ordini la cessazione dell'utilizzazione difforme dell'immobile entro il termine massimo di sei mesi. L'esito dell'infondatezza delle questioni, deriva dall'assenza contrasto tra le disposizioni impugnate e il parametro interposto invocato dalla difesa statale (l'art. 31 t.u. edilizia) che prevede l'acquisizione gratuita al patrimonio del Comune del bene e dell'area di sedime, nel caso in cui il responsabile dell'abuso non provveda alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi nel termine di novanta giorni dall'ingiunzione), perché esso si riferisce soltanto a interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, o in totale difformità rispetto ad esso, che comportano la realizzazione di un organismo edilizio integralmente diverso da quello oggetto del permesso, ovvero l'esecuzione di volumi edilizi oltre i limiti indicati nel progetto che dia vita a un organismo edilizio (o parte di esso) autonomamente utilizzabile: ipotesi ben distinte da quelle della mera modificazione dell'uso senza opere edilizie di un'unità immobiliare, cui si riferisce la disposizione regionale impugnata.

È dichiarata **non fondata** anche la questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dell'**art. 66, comma 1**, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che inserisce il comma 2-bis nell'art. 2 della legge reg. Toscana n. 5 del 2010, con specifico riferimento all'ipotesi di cui alla lett. b), la quale consente che, per il tramite degli interventi di recupero abitativo dei sottotetti e contestualmente a tali interventi, si possa far transitare - mediante segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) "ordinaria" - l'unità immobiliare (cui il sottotetto accede) alla categoria funzionale "residenziale", precisando che ciò non possa avvenire nei centri storici, per i quali essa impone il permesso di costruire o la "super SCIA", secondo quanto stabilito dal t.u. edilizia. La Regione ha fatto uso della facoltà prevista dall'art. 10, comma 2, t.u. edilizia, per cui, in assenza di alterazioni dell'edificio originario tali da costituire interventi di ristrutturazione "pesante", essa non appare in contrasto con alcun principio fondamentale stabilito dal t.u. edilizia.

Sono invece dichiarate **inammissibili**, per **oscurità della censure**, le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 32 Cost., nonché - in via subordinata - 117, terzo comma, Cost., dell'**art. 67, comma 2**, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che introduce il comma 4-bis dell'art. 3 della legge reg. To-

scana n. 5 del 2010, il quale dispone che le superfici dei locali sottotetto derivanti dagli interventi di recupero di cui alla medesima legge regionale non sono computate ai fini del rispetto delle superfici minime e dei requisiti igienico-sanitari fissati dalla normativa vigente per le unità immobiliari residenziali. Dalla disposizione impugnata si evince inequivocabilmente che i requisiti minimi di superficie posti dalla normativa regolamentare del d.m. 5 luglio 1975, evocati a parametro interposto, devono preesistere all'intervento di recupero, senza che l'apporto di superficie scaturente dall'intervento stesso comporti l'acquisizione dell'abitabilità delle unità immobiliari cui accedono, qualora tale abitabilità fosse originariamente assente. Di talché non è dato comprendere quali siano i profili di incompatibilità con il principio di ragionevolezza, con la tutela della salute ovvero con i principi fondamentali in materia di governo del territorio lamentati dal ricorrente. [A.Arcuri]

**L'AMICUS CURIAE FA CAPOLINO NEL GIUDIZIO DI
COSTITUZIONALITÀ. PRIMI INDIRIZZI DALLA CORTE A MARGINE
DI UNA PRONUNCIA DI INFONDATEZZA.**

**Corte cost., sent. 2 dicembre 2020 – 13 gennaio 2021, n. 3, Pres. Coraggio, red.
Viganò**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[art. 3, commi 2, 3 e 4, l. reg. Toscana, 3 gennaio 2020, n. 2]

(Cost., artt. 2, 3, 9, 32, 117, comma 2, lett. s) e comma 3)

Con ricorso del 10 marzo 2019, la Presidenza del Consiglio dei Ministri impugnava una serie di disposizioni della l. reg. Toscana, 3 gennaio 2020, n. 2 che modificavano due leggi regionali toscane: la l. reg. n. 48/1994 e la l. reg. 89/1998.

In particolare, il comma 2 riservava la disciplina delle attività dell'autodromo del Mugello a una convenzione da stipularsi tra il Comune di Scarperia e San Piero e il gestore dell'autodromo, senza prevedere la richiesta del parere obbligatorio all'organo tecnico di controllo ambientale competente (ARPA Toscana) né il coinvolgimento dei Comuni confinanti, come previsto dall'art. 5, comma 1, d.P.R. n. 304 del 2001.

Il comma 3 della legge toscana introduceva alcune deroghe ai «valori massimi di inquinamento», mentre da una interpretazione del comma 4 emergerebbe la possibilità di effettuare le attività di Formula 1, Moto GP e simili anche oltre l'orario

consentito dall'art. 3, comma 4, d.P.R. n. 304 del 2001, cioè dalle ore 9.00 alle ore 18.30.

Secondo il ricorrente, i commi 2 e 3 impugnati contrasterebbero con gli artt. 32 e 117, comma 3, Cost.; il comma 4, invece, con il diritto ad un ambiente salubre, il quale si porrebbe in intima connessione con il diritto alla salute, secondo l'interpretazione degli artt. 2, 9 e 32 effettuata dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 641 del 1987 e n. 399 del 1996.

Nelle more della procedura incardinata, la Regione Toscana depositava istanza di cessazione della materia del contendere ovvero, in via subordinata, l'inammissibilità del ricorso statale per sopravvenuta carenza di interesse, giusto *ius superveniens* di cui alla l. reg. Toscana, 22 giugno 2020, n. 42 (*Disposizioni sul circuito automobilistico e motociclistico situato nel Comune di Scarperia e San Piero. Precisazioni normative. Modifiche alla l.r. 48/1994*).

Di contro, l'Avvocatura generale dello Stato rinunciava al ricorso limitatamente ai commi 2 e 4 della legge toscana e, parzialmente, con riferimento all'impugnativa relativa al comma 3, dell'art. 8-*bis* della legge reg. Toscana n. 48 del 1994, come modificato dall'impugnato art. 3 della legge reg. Toscana n. 2 del 2020.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri confermava, invero, l'interesse al ricorso «limitatamente alla parte in cui [la normativa censurata] non prevede espressamente che i valori limite derogabili dalle autorizzazioni di durata quinquennale sono esclusivamente quelli di cui al comma 3 dell'art. 3 d.P.R. n. 304/2001».

Tuttavia, la Regione Toscana non faceva pervenire alla Corte costituzionale formale accettazione della rinuncia, così che «tutte le originarie censure» sarebbero state esaminate nel merito.

Ad ogni modo, le modifiche introdotte dalla l. reg. Toscana 22 giugno 2020, n. 42, hanno determinato la cessazione della materia del contendere in relazione all'art. 3 impugnato, nella parte in cui introduceva i commi 2 e 4 all'art. 8-*bis* della l. reg. Toscana 27 giugno 1994, n. 48. Cessata materia del contendere è rilevata anche in merito alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, l. reg. Toscana n. 2 del 2020, nella parte in cui introduce il comma 3 dell'art. 8-*bis*, l. reg. Toscana n. 48 del 1994, limitatamente all'inciso «e non possono essere previste per più di duecentottanta giorni annui di attività continuativa», in seguito alle modifiche apportate dall'art. 1, l. reg. Toscana n. 42 del 2020.

Per quanto concerne, invece, il rimanente oggetto della controversia, la Corte non ravvisa alcuna illegittimità costituzionale per diverse ragioni.

In primo luogo, «dal dato letterale della disposizione impugnata non è possibile evincere l'intenzione del legislatore regionale di sottrarsi alla normativa statale di riferimento». In secondo luogo, l'art. 8-*bis*, l. reg. Toscana n. 48/1994 come modificata dalla l. reg. Toscana n. 42/2020, impone il rispetto della normativa statale da parte della convenzione che sarà stipulata tra il Comune di Scarperia e San Piero e il gestore dell'autodromo, richiamando la relativa disciplina e «ribadendo

espressamente l'obbligo della sua osservanza, senza derogare in alcun modo ad essa, ma limitandosi a stabilire la durata quinquennale delle deroghe previste dall'art. 3, comma 7, del d.P.R. n. 304 del 2001 – previsione, quest'ultima, rispetto alla quale peraltro il ricorrente non solleva obiezioni di sorta».

Spetterà eventualmente ai *giudici a quo* valutare l'incidenza di eventuali «deroghe illimitate» previste dall'art. 3, comma 7, del d.P.R. n. 304 del 2001, sulla normativa statale anche alla stregua delle osservazioni tecniche presentate, nel corso del giudizio costituzionale, dagli *amici curiae*.

Nel presente giudizio, infatti, sono state ammessi sia la società Mugello Circuit S.p.a. quale interveniente, sia le opinioni tecniche redatte, ai sensi dell'art. 4-ter, *Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, da alcune associazioni senza scopo di lucro aventi ad oggetto la tutela di interessi costituzionalmente rilevanti (Si trattava di società sportive dilettantistiche a responsabilità limitata “Ufficiali di gara di Firenze” e “Ufficiali di percorso di Firenze”, dell'associazione “Impresa Mugello” e dalla “Federazione motociclistica italiana”).

Diversa sorte ha subito l'opinione presentata dal Comune di Scarperia e San Piero. Secondo la Corte costituzione, essa è da considerarsi inammissibile in quanto il Comune non è stato ritenuto «soggetto portatore di interessi omogenei – collettivi o diffusi – attinenti alla questione di costituzionalità qui all'esame».

Ne è conseguita la dichiarazione di infondatezza delle «residue questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. Toscana n. 2 del 2020, nella parte in cui introduce il comma 3 dell'art. 8-bis della legge reg. Toscana n. 48 del 1994, promosse, in riferimento agli artt. 3, 32 e 117, terzo comma, Cost.». [L. Di Majo]

ANCHE IL DIRITTO SANZIONATORIO AMMINISTRATIVO È COPERTO DA RISERVA DI LEGGE

Corte cost., sent. 18 gennaio 2021, n. 5, Pres. Coraggio, red. Viganò

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 1, c. 1 e 2, e 4 della legge della Regione Veneto 16 luglio 2019, n. 25]

(artt. 3, 25 e 97 Cost.)

Non è incompatibile con la Costituzione una legge regionale che preveda che nei procedimenti di accertamento per violazione di disposizioni normative, sanzionate in via amministrativa, in materie di competenza esclusiva della Regione, nessun provvedimento sanzionatorio possa essere irrogato se prima non sia consentita la

regolarizzazione degli adempimenti o la **rimozione** degli effetti della **violazione** da parte del soggetto interessato. Infatti, secondo la prospettazione della Regione Veneto, accolta dalla Consulta, l'elevato livello di complessità di molte prescrizioni sanzionate a livello amministrativo e la prospettiva di un rapporto tra pubblica amministrazione e consociati imperniato su uno **schema dialogico-collaborativo** anziché oppositivo «potrebbe anche risultare più efficace in termini di tutela degli interessi sostanziali tutelati dalla norma sanzionatoria, preoccupandosi di ottenere l'adempimento (ancorché tardivo) del precetto, piuttosto che di assicurare l'indefettibilità della sanzione». La Corte, infatti, deve cedere il passo alla **discrezionalità del legislatore** «nell'individuazione dei meccanismi sanzionatori che meglio garantiscano, secondo le (non irragionevoli) valutazioni del legislatore medesimo, la tutela degli interessi sottostanti alle norme amministrativamente sanzionate».

Tuttavia, anche rispetto al **diritto sanzionatorio amministrativo** si pone una esigenza di **predeterminazione legislativa** sia dei presupposti per il suo esercizio, sia della tipologia e del *quantum* della sanzione, che nel caso *de quo* risulterebbe insoddisfatta essendo affidata quasi interamente a un atto della Giunta «la disciplina di un istituto che, secondo le dichiarate intenzioni del legislatore regionale, ha lo scopo di evitare di sanzionare chi pure sia stato sorpreso a violare la legge»: è omessa infatti la definizione del preciso ambito di applicazione dell'istituto, non sono indicati i termini per la regolarizzazione e le ipotetiche conseguenze alternative. Per questi motivi è dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, e 4 della legge della Regione Veneto 16 luglio 2019, n. 25 e, in via consequenziale, degli artt. 1, commi 3, 4, 5 e 6, 2, 3, 5 e 6.

[M. Caldironi]

LA CORTE RICALCA IL CONTORNO DELLE MATERIE «AMBIENTE» E «ORDINE PUBBLICO E SICUREZZA» ATTRAVERSO L'ATTIVITÀ DI CONTENIMENTO DELLA FAUNA SELVATICA NELLE AREE URBANE

Corte cost., sent. 2 dicembre 2020 – 20 gennaio 2021, n. 6, Pres. Coraggio, red.

Prosperetti

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti n. 2/2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 3, c. 3°, della legge della Regione Toscana 25/11/2019, n. 70]

(art. 117, c. 2°, lettera s), e lett. h) Cost.)

Con la sentenza n. 6 del 2021 la Corte costituzionale si è pronunciata su **due questioni di legittimità costituzionale promosse dal Governo nei confronti dell'art. 3, terzo comma, della legge della Regione Toscana del 25 novembre 2019, n. 70.**

La **prima questione** riguarda il primo periodo della disposizione impugnata, laddove esso stabilisce che la Regione può autorizzare gli interventi di contenimento degli ungulati in area urbana richiesti dal sindaco, **anche tramite coordinamento delle guardie venatorie volontarie. Il ricorso**, in particolare, muoveva dalla convinzione che la legge regionale, **aprendo alla possibilità di attribuire l'attuazione delle misure di controllo faunistico a guardie volontarie**, avrebbe incluso nell'esercizio di tale funzione anche **soggetti diversi da quelli indicati in modo tassativo dalla norma nazionale** (art. 19 della legge n. 157 del 1992) per l'esecuzione dei **piani d'abbattimento selettivi** (svolti previo parere preventivo dell'ISPRA). L'illegittimità costituzionale, pertanto, era stata invocata sotto il profilo dell'invasione, da parte della legge regionale, della competenza legislativa esclusiva statale in materia ambientale, ai sensi dell'**art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.** Secondo la Corte, questa prima questione di legittimità costituzionale è **infondata**, perché l'intervento legislativo regionale in questione **non deve essere ricondotto alla materia «ambiente», ma in quella «ordine pubblico e sicurezza».** La normativa regionale infatti, riguarda interventi di contenimento della fauna selvatica per **ragioni di sicurezza e decoro delle aree urbane**, e in particolare, l'abbattimento degli ungulati che invadono le aree urbane. «È di tutta evidenza», riferisce la Corte, «come tale fattispecie si differenzi totalmente dagli interventi in materia di abbattimenti selettivi, che prevedono il preventivo parere dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e che, in quanto tali, rientrano nella competenza statale in materia di ambiente.

La **seconda questione** riguarda la seconda parte del terzo comma dell'art. 3, sopra menzionato, che aveva consentito alla polizia provinciale e alla polizia della Città metropolitana di Firenze di **richiedere all'autorità competente l'emissione dei provvedimenti necessari a garantire la tutela e l'incolumità pubblica, nell'attuazione degli interventi di controllo faunistico.** Secondo la difesa dello Stato, la norma, in quanto suscettibile di ambiguità interpretative (non essendo specificato né quale sia l'autorità competente, né quali siano i provvedimenti adottabili) avrebbe aperto alla possibilità di illegittime invasioni nell'ambito della materia dell'ordine pubblico e della sicurezza, e quindi avrebbe violato l'**art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.**, che assegna questa materia alla competenza esclusi-

va dello Stato. Anche questa seconda questione è ritenuta **infondata**. La norma impugnata infatti conferisce un mero **potere di segnalazione** volto a sollecitare l'intervento dei soggetti di volta in volta deputati a provvedere, **rinviano semplicemente alle disposizioni in materia di ordine e sicurezza pubblica** per la definizione del concreto intervento da effettuare. [A. Arcuri]

CADE UN'ALTRA NORMA DEL WELFARE REGIONALE PER IL REQUISITO (DI ACCESSO) DELLA LUNGO-RESIDENZA

Corte cost., sent. 3 dicembre 2020 – 22 gennaio 2021, n. 7, Pres. Coraggio, red. Antonini

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[art. 9, commi 36, 51, lett. b), e 67, l. r. autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 13 del 2019]

(artt. 3, 32, 41, 117, comma 3, e 118, comma 4, Cost. e art. 5, n. 16), Statuto speciale r. aut. Friuli-Venezia Giulia)

Alcune disposizioni della legge regionale di assestamento del bilancio per gli anni 2019-2021 sono state impugnate dal Presidente del Consiglio dei ministri. Tra queste, la **norma che ha confermato in capo ai servizi sociali dei Comuni le risorse per il contrasto alla povertà non utilizzate nel 2019, dettando i criteri di selezione dei destinatari: nuclei familiari in cui almeno un componente abbia la residenza in regione da almeno cinque anni continuativi**, oltre a essere cittadino italiano o europeo oppure soggiornare regolarmente sul territorio. **Della previsione si contesta il criterio di ammissione alla prestazione, basato «in modo decisivo sulla durata della residenza in Regione**, ovvero su una circostanza priva di specifica connessione con lo stato di bisogno a cui la prestazione stessa mira a porre rimedio». Nonostante la difesa regionale abbia voluto distinguere tale intervento, in quanto mero *surplus*, dalle precedenti prestazioni legate ai bisogni primari della persona, il **Giudice costituzionale** ha ritenuto, nel tenore della norma, **«chiara la finalità di [...] soddisfare un bisogno basilare e immediato dei beneficiari selezionati, genericamente correlato alla loro situazione di povertà»**. **Ciò detto, esso ha potuto richiamare la propria giurisprudenza, in base alla quale la residenza prolungata non può essere un requisito atto ad escludere dall'accesso alle previdenze** (sent. n. 44/2020), **in particolare quando «non vi è**

alcuna correlazione tra il soddisfacimento dei bisogni primari dell'essere umano, insediatosi nel territorio regionale, e la protrazione nel tempo di tale insediamento» (sent. n. 222/2013), e accertare l'incostituzionalità della norma per irragionevolezza. Si allargano le maglie dell'accesso alle misure di contrasto alla povertà, ora aperto, per opera dell'intervento ablativo sull'inciso «da almeno cinque anni continuativi», a chi abbia la (sola) residenza nella Regione. [C. Domenicali]

**SI RIDUCE ANCORA LA DISCREZIONALITA' DEL LEGISLATORE
(REGIONALE) IN TEMA DI ERP: RESIDENZA PROTRATTA ILLEGITTIMA ANCHE AI FINI DELLA GRADUATORIA**

Corte cost., sent. 12 gennaio – 29 gennaio 2021, n. 9, Pres. Coraggio, red. de Pretis

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti [n. 2 del 2020](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[artt. 1, commi 1, lett. d), e 4, 2, comma 1, 4, comma 1, e 8, comma 3, l. r. Abruzzo n. 34 del 2019]

(artt. 3 e 117, commi 1 e 2, lett. g) e h), Cost.)

La decisione riguarda una pluralità di disposizioni della legge della regione Abruzzo per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica. Il primo profilo di illegittimità attiene alla **norma che richiede ai cittadini non comunitari di produrre**, in aggiunta alla generale documentazione circa la non titolarità di diritti su alloggi di qualsiasi tipo in Italia o all'estero, **l'ulteriore documentazione** che attesti «che tutti i componenti del nucleo familiare non possiedono alloggi adeguati nel Paese, di origine o di provenienza». Dichiara la Corte che, **«per la palese irrilevanza e per la pretestuosità del requisito che mira a dimostrare»**, tale onere procedimentale **«risulta in radice irragionevole»**: esso nulla dimostra dell'effettivo bisogno di un alloggio in Italia, né è necessario indicatore della situazione patrimoniale del richiedente, già desumibile dalla generale attestazione. In più, **«la previsione risulta altresì discriminatoria»**, ponendo **l'aggravio solamente a carico degli stranieri extra-comunitari**. Diversamente, la disposizione che impone ai soli cittadini extracomunitari di produrre la documentazione reddituale e patrimoniale del Paese in cui hanno la residenza fiscale,

ai fini della verifica della «condizione economica del nucleo familiare», è suscettibile di interpretazione conforme sotto due profili: l'onere aggiuntivo opera, poiché trova ragionevole giustificazione, solo se il richiedente ha residenza fiscale fuori dall'Italia, e all'«impossibilità di acquisire tale documentazione» va assimilata, come causa di esenzione dall'onere documentale, «l'estrema difficoltà di acquisirla ovvero la mancata risposta entro un termine congruo da parte delle autorità competenti», così che l'aggravio procedimentale non sia «vessatorio» (fermo restando che «spetta al richiedente dimostrare di aver fatto quanto necessario secondo l'ordinaria diligenza per procurarsi la documentazione o di non essere riuscito comunque ad ottenerla»).

Della normativa regionale cade anche la disposizione che considera l'anzianità della residenza nei comuni della Regione quale criterio di attribuzione dei punteggi. La Regione Abruzzo assegna un punto «per ogni anno di residenza a partire dal decimo anno di residenza e fino ad un massimo di 6 Punti»: il requisito è difeso dalla Regione per la **natura premiale** e non esclusiva, tanto più che la disposizione era volta a modificare la precedente disciplina proprio sotto questo profilo. **L'immediato precedente in materia è la sent. n. 44/2020**, ove la Corte aveva ammesso che «[l]a prospettiva della stabilità [potesse] rientrare tra gli elementi da valutare in sede di formazione della graduatoria», mentre sconfessava la *ratio* della residenza protratta quale criterio di accesso. Nel caso della legge abruzzese, **il giudice costituzionale si addentra «in concreto» nel sistema di norme che stabiliscono i punteggi e che definiscono i requisiti di accesso al servizio.** Conti alla mano, la Consulta **sanziona «l'evidente “sopravalutazione”, operata dal legislatore regionale, della situazione connessa all'anzianità di residenza rispetto al rilievo conferito alle altre condizioni**, e segnatamente a quelle che più rispecchiano la situazione di bisogno alla quale il servizio tende a porre rimedio». **Al legislatore è fornita la nuova direttiva della «ponderata concorrenza»: la «prospettiva della stabilità»,** di cui comunque la residenza protratta è debolmente indicativa, **«se può concorrere a determinare la posizione dei beneficiari, deve nondimeno conservare un carattere meno rilevante rispetto alla necessaria centralità dei fattori significativi della situazione di bisogno alla quale risponde il servizio».** Per il futuro, si prefigura uno «stretto scrutinio di costituzionalità» su «[o]gni tentativo di far prevalere sulle condizioni soggettive e oggettive del richiedente valutazioni diverse, quali in particolare quelle dirette a valorizzare la stabile permanenza nel territorio». [C. Domenicali]

CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME: INCONSTITUZIONALE LA LEGGE DELLA REGIONE CALABRIA CHE PRIVILEGIA I VECCHI CONCESSIONARI

Corte cost., sent. 12 gennaio – 29 gennaio 2021, n. 10, Pres. Coraggio, red. Viganò

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 1 della legge n. 46 del 2019 della Regione Calabria]

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

La sentenza n. 10 del 2021 della Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge regionale n. 46 del 2019 della Regione Calabria per violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza» ex art. 117, comma 2, lettera e) Cost., accogliendo i rilievi della Presidenza del Consiglio dei Ministri, promotrice del giudizio in via principale.

La legge regionale n. 46 del 2019 introduceva una nuova normativa specifica relativa alle concessioni demaniali marittime, che fosse efficace per il periodo transitorio in attesa dell'approvazione dei nuovi Piani comunali di spiaggia, documenti che disciplinano e localizzano sul territorio del Comune le attività dei complessi balneari, degli esercizi di ristorazione, dei servizi di noleggio e di rimessa delle unità di diporto, dei campeggi, delle attività sportive e ricreative.

L'art. 1 della legge regionale n. 46 del 2019 modificava il precedente quadro normativo, prevedendo la possibilità di rilasciare nuove concessioni demaniali marittime di durata pluriennale, anziché stagionale, nel rispetto dei principi di evidenza pubblica, di libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi.

Allo stesso tempo, l'art. 1 prevedeva la possibilità di rinnovare le concessioni già esistenti, senza che, in questo caso, fossero previste delle procedure di evidenza pubblica, consentendo la mera prosecuzione dei rapporti concessori già esistenti, a vantaggio dei precedenti titolari. Questa disposizione dell'art. 1 entrava in contrasto, pertanto, con i principi, comunitari e statali, in materia di tutela della concorrenza, che invece comportano la necessità di procedure di evidenza pubblica e di un superamento dei regimi giuridici che privilegino i vecchi concessionari.

La Corte Costituzionale ha richiamato la propria giurisprudenza in materia di concessioni su beni demaniali marittimi, evidenziando come in passato siano state dichiarate illegittime quelle disposizioni di legge regionale che prevedevano mec-

canismi di proroga o rinnovo automatico delle concessioni (sent. n. 1 del 2019 e sent. n. 171 del 2013), una durata eccessiva del rapporto concessorio (sent. n. 109 del 2018), l'attribuzione di una preferenza al vecchio concessionario in sede di rinnovo (sent. n. 221 del 2018 e sent. n. 40 del 2017).

La Corte Costituzionale ha dichiarato così l'incostituzionalità dell'art. 1 della legge regionale n. 46 del 2019, per contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera e) Cost. [E. Verdolini]

LE CONSEGUENZE DELL'AUTONOMIA FINANZIARIA DEL FONDO SANITARIO REGIONALE

Corte cost., sent. 14 gennaio – 29 gennaio 2021, n. 11, Pres. Coraggio, red.
Buscema

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 3, c. 1° e 6°, 8, c. 31°, e 10, c. 10°, della legge della Regione autonoma
Sardegna 28/12/2018, n. 48.]

(Artt. 81, 117, secondo comma, lettere e) ed l), e terzo comma, Cost.)

Dopo aver dichiarato l'estinzione del processo per la parte relativa all'impugnazione dell'art. 3, co 1 e 6, della legge sarda, la Corte costituzionale esamina il merito delle questioni attinenti agli articoli 8 e 10, in base alle censure evidenziate nel ricorso erariale.

L'art. 8 concerneva la previsione di un'integrazione del trattamento accessorio per il personale non dirigente del servizio sanitario regionale, con lo scopo di fungere da incentivo allo smaltimento delle liste d'attesa.

Sebbene nelle more del ricorso la norma impugnata sia stata sostituita da una un'altra e non abbia trovato, *medio tempore*, applicazione, la Corte non può dichiarare cessata la materia del contendere, ritenendo però che nel merito la questione sollevata non sia fondata.

Secondo quanto previsto dall'art. 1, co. 836, della legge finanziaria 2007 (l. n. 296 del 2007), infatti, dal 2007 **la regione autonoma Sardegna provvede da sé al finanziamento del fabbisogno complessivo del Servizio sanitario nazionale**. Ne segue che, in base a costante giurisprudenza della Corte (a partire dalla sent. n. 341 del 2009, successivamente ripresa anche dalla sent. n. 174 del 2020), **se lo Stato non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, non può nemmeno detta-**

re norme di coordinamento finanziario e non può, dunque, incidere sulla potestà legislativa regionale.

Pure la questione relativa all'art. 10 della legge sarda, concernente la retribuzione del personale delle autonomie locali e regionali, viene rigettata. Lo Stato lamentava la lesione della materia dell'ordinamento civile (all'interno della quale rientra, in base a costante disciplina della Corte, anche la disciplina del pubblico impiego). Tuttavia, nella sentenza si rimarca come il legislatore regionale si sia semplicemente preoccupato di «predisporre la provvista per corrisponderlo in conseguenza del transito, con una norma di carattere finanziario afferente alla spesa per la retribuzione di posizione». Non vi è dunque lesione della competenza statale esclusiva nella materia indicata, in quanto il trattamento accessorio resta rimesso alla contrattazione collettiva.

[L. Busatta]

**COSTITUZIONALMENTE CONFORME L'ART. 392 COMMA 1 *BIS* C.P.P.
NELLA PARTE IN CUI SI APPLICA AL MINORENNE CHE NON SIA
ANCHE PERSONA OFFESA DAL REATO.**

**Corte cost., sent. 14 gennaio 2021 – 15 febbraio 2021, n. 14, Pres. Coraggio, red.
Petitti**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 392 comma 1 *bis*, c.p.p.]

(artt. 3, 111 Cost.)

Il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Macerata ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 111 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 392, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale, nella parte in cui prevede che, nei procedimenti per i delitti ivi indicati, l'assunzione della testimonianza in sede di incidente probatorio, richiesta dal pubblico ministero o dalla persona offesa dal reato, debba riguardare la persona minorenni che non sia anche persona offesa dal reato.

Nell'affrontare la questione demandata, la Corte costituzionale ha innanzitutto ripercorso la complessa stratificazione normativa che ha caratterizzato la disciplina concernente le diverse modalità di acquisizione dell'esame di particolari cate-

gorie di testimoni (testimone persona offesa, testimone minorenni, testimone vulnerabile).

Tale *excursus* – che ha abbracciato l'evoluzione della normativa a partire dal 1996, dando conto del progressivo ampliamento delle ipotesi (oggettive e soggettive) di deroga al metodo d'esame testimoniale ordinario – ha consentito al Giudice delle leggi di concentrarsi sulle due distinte finalità dell'art. 392 comma 1-*bis* c.p.p., che ha così individuato: da un lato, quella di «tutelare la libertà e la dignità del minorenni rispetto al rischio che l'assunzione della testimonianza esponga quest'ultimo al trauma psicologico associato alla sua esperienza in un contesto giudiziario penale»; dall'altro, quella di «garantire la genuinità della formazione della prova, atteso che la assunzione di essa in un momento quanto più prossimo alla commissione del fatto costituisce anche una garanzia per l'imputato [...]».

Per approdare alla propria conclusione – una declaratoria di infondatezza della questione – la Corte dà conto anche delle particolari garanzie che contribuiscono a rendere la disciplina sottoposta a critica conforme alla Carta fondamentale (e in particolare all'art. 111 Cost.), visto che il combinato disposto degli artt. 393 comma 2-*bis* e 398, comma 3-*bis* assicura all'imputato una piena *discovery*, con diritto di copia, sugli atti d'indagine fino a quel momento compiuti.

Anche questa constatazione ha contribuito all'esito decisivo della pronuncia costituzionale, secondo cui «l'equiparazione che, almeno in linea di principio, l'art. 392, comma 1-*bis*, c.p.p. introduce tra il contributo testimoniale del minorenni persona offesa dal reato e quello del minorenni mero testimone non appare affatto priva di giustificazione, poiché la presunzione di un'analogia condizione di vulnerabilità che avvince le due categorie di soggetti, per il fatto di essere chiamati a testimoniare su fatti legati all'intimità e connessi a violenze subite o alle quali si è assistito, è da ritenersi conforme a dati di esperienza generalizzati, riassumibili nella formula dell'*id quod plerumque accidit*».

Nel ritenere che la soluzione prescelta dal legislatore – pur non costituzionalmente imposta – risponde a una scelta che non trascende la sfera di discrezionalità riservata al legislatore in materia processuale penale, in chiusura alla pronuncia il Giudice delle leggi ha però offerto un'importante precisazione ermeneutica, là dove ha chiarito che «ove il giudice ritenga che né la condizione personale del minorenni mero testimone chiamato a deporre (magari perché prossimo alla maggiore età, come nel giudizio *a quo*), né la delicatezza o scabrosità del suo contributo testimoniale giustificano forme di audizione protetta, tali da comprimere legittime esigenze di contraddittorio con la difesa della persona sottoposta alle indagini, egli potrà pur sempre evitare che l'escussione avvenga nelle forme protette di cui al citato art. 398, comma 5-*bis*, c.p.p. (da disporre solo quando «le esigenze di tutela delle persone lo rendono necessario od opportuno») o anche solo nella forma dell'esame attutito di cui all'art. 498, comma 4, primo periodo, c.p.p., ripristinando così il contraddittorio pieno con l'indagato».

Inutile dire che tale precisazione, oltre a condizionare la futura esegesi della disciplina sottoposta a scrutinio di compatibilità costituzionale e a responsabilizzare il giudice sollecitato a instaurare l'incidente probatorio, indirettamente attesta anche la non piena sovrapponibilità dell'esame testimoniale condotto secondo l'art. 392 comma 1-*bis* c.p.p. e di quello che si svolge in dibattimento secondo le regole ordinarie (in effetti tutt'altro che equivalenti dal punto di vista della difesa dell'imputato). [E. Valentini]

MASO CHIUSO: INCOSTITUZIONALE IL MAGGIORASCO

Corte cost., sent. 14 gennaio 2021 – 9 febbraio 2021, n. 15, Pres. Coraggio, red. Navarretta

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[d. Pres. prov. Bolzano n. 8 del 1962, artt. 18 e 25]

(artt. 3 Cost.)

Nel corso di un giudizio per la determinazione, a seguito di successione legittima, del diritto di assunzione e del prezzo di assunzione di un maso chiuso, il Tribunale di Bolzano ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3, co. 1, Cost., dell'art. 18, co. 2, decreto del Presidente della Provincia di Bolzano 7 febbraio 1962, n. 8 (Approvazione del testo unico delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi nella Provincia di Bolzano). Il Tribunale ha, altresì, posto la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25, co. 1, del d. Pres. prov. Bolzano n. 8 del 1962, per violazione degli artt. 3 e 42 Cost. Nel caso di specie il ricorrente – invocando l'applicazione del T.U. sui masi chiusi, quale disciplina vigente al momento dell'apertura della successione – aveva chiesto, in quanto fratello maggiore, di essere designato assuntore, in applicazione del richiamato art. 18, co. 2. Diversamente ove avesse trovato applicazione l'art. 14, co. 2, della successiva legge della Provincia autonoma di Bolzano 28 novembre 2001, n. 17 (Legge sui masi chiusi), sarebbe stato privilegiato chi avesse dimostrato «di possedere i migliori requisiti per la conduzione del maso».

Il giudice a quo rileva il contrasto tra il principio di ragionevolezza e la disciplina in vigore al momento dell'apertura della successione, in quanto la regola del maggiorascato privilegierebbe in modo automatico il coerede più anziano, «sulla base del mero dato anagrafico, senza prevedere alcuna valutazione di merito circa l'idoneità in concreto dell'assuntore a coltivare ed a condurre il maso». Inoltre

l'art. 25, primo comma, del d. Pres. prov. Bolzano n. 8 del 1962 violerebbe l'art. 3, co. 1, Cost., perché irragionevolmente porrebbe un criterio di calcolo del prezzo di assunzione che «conduce alla determinazione di un importo esiguo e comunque del tutto disancorato dal valore di mercato del bene». Infine, l'art. 25 sarebbe lesivo dell'art. 42 Cost., in quanto l'applicazione del criterio ivi previsto per la determinazione del prezzo di assunzione comporterebbe «una rilevantissima compromissione delle legittime ragioni ereditarie degli eredi ab intestato non assuntori di maso chiuso».

Quanto alla rilevanza della questione, il riferimento alla legge vigente al momento dell'apertura della successione – anche qualora la stessa sia stata successivamente abrogata – viene suffragato dalla sentenza n. 193 del 2017 della Corte cost., dalla giurisprudenza prevalente (ex multis, Cass. civ, sez. III, 25 marzo 2016, n. 5950; sez. II, 31 maggio 2012, n. 8746; sez. II, 23 settembre 2011, n. 19498; sez. II, 15 febbraio 2010, n. 3469) e trova, altresì, conforto negli artt. 21 e 23, co. 2, lett. j), del regolamento (UE) n. 650/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 luglio 2012, relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni e all'accettazione e all'esecuzione degli atti pubblici in materia di successioni e alla creazione di un certificato successorio europeo: tali disposizioni individuano il locus della legge applicabile alle divisioni ereditarie in quello dell'apertura della successione, sicché, indirettamente, forniscono una possibile indicazione anche relativamente al tempus.

Quanto al quadro normativo del maggiorasco, la Corte, con sentenza n. 40 del 1957, in relazione a questioni sostanzialmente analoghe, aveva giustificato la preferenza per il primogenito maschio «sulla base di una presunzione tratta da un fatto normale se non costante»: che il coerede più anziano, avendo vissuto più a lungo accanto al de cuius, titolare dell'azienda, «può di questa conoscere meglio di altri il più efficace sistema di conduzione e può avere un maggiore attaccamento al fondo avito». Sennonché tale orientamento è stato, invero, già superato dalla sentenza n. 193/2017, relativamente alla prevalenza della linea maschile su quella femminile.

La tutela accordata all'istituto del maso chiuso non giustifica, infatti, qualsiasi deroga ai principi dell'ordinamento, ma soltanto quelle che siano funzionali alla conservazione dell'istituto, nelle sue essenziali finalità e specificità, e che non comportino la lesione di principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale (sent. n. 193/2017, n. 173/2010, n. 340/1996, n. 40 e n. 5/1957).

Se è vero che la regola del maggiorasco, in base alla normativa del 1962, detta una disciplina di chiusura, finalizzata a garantire l'individuazione dell'unico assuntore del maso chiuso, a seguito di successione legittima, d'altro canto, essa non configura una previsione intangibile, che possa essere modificata soltanto mediante un intervento del legislatore. L'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale di tale regola determinerebbe, infatti, una lacuna suscettibile di essere

agevolmente colmata, attraverso la trama del sistema positivo, con un diverso criterio di assunzione, coerente sia con i profili attualmente distintivi dell'istituto del maso sia con i principi costituzionali. Il riferimento è all'art. 14, co. 2, della vigente legge prov. Bolzano n. 17 del 2001, secondo il quale «[n]el caso in cui vi siano più coeredi aventi gli stessi diritti di preferenza [...] quale assunto o assuntrice viene scelta, sentiti i e le coeredi e la commissione locale per i masi chiusi, la persona che dimostra di possedere i migliori requisiti per la conduzione personale del maso chiuso». Tale norma, che opera come criterio di chiusura dell'attuale disciplina sul maso chiuso, a presidio dell'indivisibilità, mostra il respiro di una previsione generale e flessibile, fedele ai moderni tratti distintivi dell'istituto, conforme ai principi costituzionali fondamentali e in sintonia con le stesse regole dell'ordinamento civile.

Sotto altro profilo, la Corte nota come l'automatica differenziazione sulla base del criterio dell'età in tanto possa risultare ragionevole, e per questo non discriminatoria, in quanto evidenzi una giustificazione e risulti, nello specifico, coerente con le finalità proprie dell'istituto regolato, quale viene plasmato dall'evoluzione economico-sociale. In tale prospettiva nell'indicata sentenza n. 193/2017 si sottolinea che l'evoluzione economico-sociale può condurre «ad una diversa valutazione di compatibilità [delle sue regole] con i parametri costituzionali. Proprio la persistenza dell'istituto ne comporta una evoluzione, nel cui ambito alcuni rami possono divenire [...] incompatibili con l'ordinamento nazionale».

È pertanto l'evoluzione economico-sociale dell'istituto del maso chiuso che consente di ritenere superata la presunzione di coerenza, costruita dalla sentenza n. 40/1957 sulla base dell'id quod plerumque accidit, tra la regola del maggiorascato e le finalità che, nella contemporaneità, connotano l'istituto del maso.

Non è, dunque, dirimente l'età dei coeredi rispetto agli obiettivi del maso, mentre quel che conta è il tempo effettivo che un soggetto abbia ivi trascorso e quanto si sia dedicato alle attività dell'azienda e alla specializzazione nella sua conduzione. D'altro canto, l'avvento delle tecnologie nei metodi di produzione agricola e il diffondersi dell'esercizio contestuale di attività connesse a quella agricola rendono essenziale la preparazione tecnico-specialistica nella gestione, mentre fanno apparire superata la trasmissione – peraltro meramente ipotetica – di competenze da una generazione all'altra.

Se è vero, dunque, che sono le regole di esperienza generalizzate (riassunte nella formula dell'id quod plerumque accidit: ex multis, sentenze n. 185 e n. 48/2015) a supportare il vaglio di ragionevolezza di una presunzione, l'irragionevolezza della regola del maggiorascato è comprovata dal carattere "agevole" con cui è dato formulare la "normalità" di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta alla base di tale presunzione. Non è un caso, del resto, che, nell'adeguarsi all'evoluzione economico-sociale, lo sviluppo normativo dell'istituto del maso chiuso abbia tradotto le finalità che esso persegue, nella sua moderna configura-

zione, in criteri preferenziali di attribuzione del diritto di assunzione incentrati sull'effettivo attaccamento al maso e sulla competenza professionale nella gestione aziendale ai sensi dell'art. 14 della legge prov. Bolzano n. 17/2001 [S. Rossi].

INCONSTITUZIONALI LE DISPOSIZIONI LEGISLATIVE DELLA REGIONE SICILIA SUGLI APPALTI E SUL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE PER CONTRASTO CON LA «TUTELA DELLA CONCORRENZA»

Corte cost., sent. 26 gennaio – 11 febbraio 2021, n. 16, Pres. Coraggio, red. Zanon

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 4, commi 1 e 2, e 13 della legge n. 13 del 2019 della Regione Siciliana]

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

La sentenza n. 16 del 2021 della Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 4, commi 1 e 2, e dell'art. 13 della legge regionale n. 13 del 2019 della Regione Sicilia per contrasto con l'art. 117, comma secondo, lettera e) Cost. (competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza»), restando i rilievi proposti in tal senso nel ricorso in via principale della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

L'art. 4 della legge regionale n. 13 del 2019 della Regione Sicilia aveva introdotto una nuova disciplina in materia di appalti di lavori pubblici. *In primis*, l'art. 4, comma primo, aveva stabilito l'obbligo per le stazioni appaltanti di adottare il criterio del minor prezzo per la valutazione delle offerte. *In secundis*, l'art. 4, comma primo e secondo, avevano prescritto nuove modalità di calcolo per quantificare la soglia d'anomalia delle offerte.

Secondo il costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, la competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza» comprende anche le disposizioni del codice dei contratti pubblici che regolano le procedure di gara ad evidenza pubblica. Pertanto, le Regioni, anche quelle ad autonomia speciale, non possono legiferare in senso difforme.

Le disposizioni dell'art. 4 della legge regionale n. 13 del 2019, al contrario, avevano introdotto delle soluzioni normative alternative rispetto a quelle proprie del codice dei contratti pubblici.

La Corte Costituzionale ha evidenziato come il codice dei contratti pubblici, così come riformato dal decreto-legge n. 32 del 2019, disciplini, in primo luogo, che le

stazioni appaltanti possano decidere in autonomia il criterio da utilizzare per individuare l'aggiudicatario dei lavori pubblici, scegliendo fra due possibili criteri di valutazione delle offerte, quello dell'offerta più vantaggiosa e quello del minor prezzo. Sempre il codice dei contratti pubblici prevede, in secondo luogo, plurime modalità di calcolo delle soglie d'anomalia delle offerte.

La Corte Costituzionale ha considerato, pertanto, incostituzionali le previsioni dell'art. 4 della legge regionale n. 13 del 2019, per palese contrasto con l'art. 117, comma secondo, lettera e) Cost., avendo violato la competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza».

L'art. 13 della legge regionale n. 13 del 2019 della Regione Sicilia, invece, aveva introdotto una proroga di trentasei mesi per i contratti d'affidamento provvisorio dei servizi di trasporto pubblico locale.

La giurisprudenza della Corte Costituzionale ha sempre ascritto alla materia «tutela della concorrenza», di competenza esclusiva statale, qualunque intervento del legislatore nel senso di prorogare le concessioni dei servizi del trasporto pubblico locale già esistenti. Per di più non è consentito alcun intervento del legislatore per stabilire il rinnovo o la proroga automatica delle concessioni, in contrasto con il principio di temporaneità delle stesse e con l'apertura del mercato alla concorrenza.

Anche l'art. 13 è stato dichiarato, pertanto, illegittimo dalla Corte Costituzionale per violazione della competenza statale ex art. 117, comma secondo, lettera e) Cost., essendosi posto in contrasto con la disciplina statale vigente nella materia della «tutela della concorrenza». [E. Verdolini]

LA VEXATA QUAESTIO DELL'ATTRIBUZIONE DEL COGNOME MATERNO.

LA CORTE SOLLEVA INNANZI A SÉ STESSA UNA Q.L.C. E SI INTERFACCIA CON IL DECISORE POLITICO

Corte cost., ord. 14 gennaio - 11 febbraio 2021, n. 18, Pres. Coraggio, red. Amato

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 262, primo comma, del codice civile]

(Cost., artt. 2, 3, 117, co. 1)

La Consulta solleva innanzi a sé stessa una q.l.c. in relazione ad una disciplina oggetto di una questione di costituzionalità vertente sull'interpretazione della norma che stabilisce l'attribuzione del cognome paterno ai figli.

Il tema tocca importanti principi costituzionali, *in primis* l'uguaglianza fra i genitori, ed è stato più volte oggetto di decisioni della Consulta che, anche in tempi recenti, rispettandone la discrezionalità, ha sollecitato il legislatore ad intervenire a ridisciplinare la materia (v. C. cost., Sent. n. 286/2016).

La questione nasce da una q.l.c. sollevata dal tribunale ordinario di Bolzano e con l'ordinanza in commento i giudici delle leggi, riscontrando come «le questioni sollevate dal giudice a quo, relative alla preclusione della facoltà di scelta del solo cognome materno» siano «strettamente connesse alla più ampia questione che ha ad oggetto la generale disciplina dell'automatica attribuzione del cognome paterno al figlio nato fuori dal matrimonio e che sia riconosciuto contemporaneamente da entrambi i genitori), hanno disposto l'autorimessione di una ulteriore q.l.c. «alla luce del rapporto di presupposizione e di continenza tra la questione specifica dedotta dal giudice a quo e quella nascente dai dubbi di legittimità costituzionale ... indicati». La risoluzione della questione avente ad oggetto l'art. 262, co. 1, cc., «nella parte in cui impone l'acquisizione del solo cognome paterno, si configura come logicamente pregiudiziale e strumentale per definire le questioni sollevate dal giudice a quo».

L'ordinanza appare particolarmente interessante sia in relazione ad alcuni profili processuali propri del giudizio in via incidentale (in punto di rilevanza e relativamente al principio di corrispondenza fra il chiesto e il pronunciato), sia in relazione ai confini del sindacato e dei poteri decisorii della Corte, in situazioni di inerzia del decisore politico, il legislatore.

A tal proposito, i giudici hanno giustificato il proprio intervento specificando come «ancorché siano legittimamente prospettabili soluzioni normative differenziate, l'esame di [...] specifiche istanze di tutela costituzionale, attinenti a diritti fondamentali, non può essere pretermesso, poiché "l'esigenza di garantire la legalità costituzionale deve, comunque sia, prevalere su quella di lasciare spazio alla discrezionalità del legislatore per la compiuta regolazione della materia" (sentenza n. 242 del 2019; nello stesso senso, sentenze n. 96 del 2015, n. 162 del 2014 e n. 113 del 2011)». [C. Drigo]

INTORNO AL PUBBLICO IMPIEGO, ANCHE NEL SETTORE SANITARIO, NELLA REGIONE VENETO

Corte cost., sent. 12 gennaio – 12 febbraio 2021, n. 20, Pres. Coraggio, red.
Sciarra

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 19, 21 e 28, c. 3°, ultimo periodo, della legge della Regione Veneto
25/11/2019, n. 44]

(artt. 2, 3, 41, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost.)

Con la sentenza n. 20 del 2021 la Corte costituzionale in parte dichiara inammissibile e in parte rigetta un ricorso proposto dallo Stato contro alcune disposizioni di una legge della Regione Veneto, attinenti agli obblighi formativi dei medici specializzandi e ad alcuni profili del pubblico impiego regionale.

La prima disposizione regionale impugnata (art. 19) concerne la previsione di una serie di obblighi formativi per i medici e lavorativi per i medici in specializzazione, che si estendono anche ai cinque anni successivi al conseguimento del titolo. La Corte rileva, però, l'inammissibilità della questione, a causa della mancata individuazione analitica nel ricorso dei parametri costituzionali che si presumono violati. In particolare, avrebbero dovuto essere enunciati i principi fondamentali che la legge impugnata avrebbe disatteso.

L'articolo 21 della legge veneta, poi, autorizza l'Azienda Ospedale-Università di Padova a rideterminare «i fondi del personale del comparto e delle aree dirigenziali fino a concorrenza del livello medio pro capite riferito all'anno 2018 dei fondi delle aziende e degli enti del servizio sanitario regionale». Questo, ad avviso della difesa statale, comporterebbe la lesione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia dell'ordinamento civile, incidendo sul trattamento economico del personale.

Questa questione viene giudicata non fondata. Anche se, per costante giurisprudenza della Corte, la disciplina del trattamento economico dei dipendenti pubblici rientra nella materia di cui all'art. 117, comma secondo, lettera l), la norma impugnata si limita ad autorizzazione l'Azienda ospedaliera menzionata a rideterminare i fondi del personale. Perciò, non vi è intervento sulla disciplina del trattamento economico dei dipendenti, che rimane affidata alla contrattazione collettiva. Non vi è nemmeno violazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica poiché, in effetti, la norma regionale non si discosta dal principio enunciato dalla legislazione statale e richiamato dal ricorrente e, anzi, ne impone il rispetto.

Infine, l'articolo 28, co. 3, della legge reg. Veneto n. 44 del 2019, consente che i **bandi di concorso regionali prevedano «l'esonero dalle eventuali preselezioni dei candidati che al momento della scadenza del termine per la presentazione della domanda sono dipendenti dell'amministrazione che ha bandito il concorso da almeno cinque anni, anche in forza di contratti di lavoro flessibile»**. Ad avviso del ricorrente, vi sarebbe una lesione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile», nonché i principi di ragionevolezza e di parità di trattamento.

Anche tale questione è considerata non fondata: «la disciplina delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale è riconducibile alla competenza residuale delle Regioni nell'ambito dell'ordinamento e dell'organizzazione amministrativa» (cfr. sentenza n. 126 del 2020). Inoltre, la disposizione impugnata è relativa ad un momento antecedente (il concorso) all'instaurarsi del rapporto di lavoro e, dunque, non sconfinava nell'ordinamento civile. Lo svolgimento delle prove preselettive rientra, invece, nei profili organizzativi del pubblico impiego regionale, spettanti alla competenza residuale delle Regioni. Non è nemmeno fondata la censura relativa alla violazione del principio di eguaglianza.

Richiamandosi ai propri precedenti su tematiche analoghe, la Corte ricorda come «il riconoscimento dell'esperienza all'interno dell'amministrazione che bandisce il concorso “sottende un **profilo meritevole di apprezzamento da parte del legislatore**” (sentenza n. 234 del 1994) e non collide con il principio di buon andamento, anche perché i **beneficiari dell'esonero dovranno comunque, al pari degli altri concorrenti, cimentarsi con le prove concorsuali**» (sentenza n. 164 del 2020).

[L. Busatta]

**LA MATERIA «TUTELA DELL'AMBIENTE» E «DELL'ECOSISTEMA»
“AMMETTE” INTEGRAZIONI *IN MELIUS* DA PARTE DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE: LA DISCIPLINA DELLA REGIONE TOSCANA SU CONTROLLO FAUNISTICO E PIANI DI ABBATTIMENTO**

Corte cost., sent. 14 gennaio – 17 febbraio 2021, n. 21, Pres. Coraggio, red. Antonini

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[artt. 37, co. 3, 4, 4-ter e 4-quater, della l. r. Toscana n. 3/1994]

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

Le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal TAR per la Toscana hanno ad oggetto i commi 3, 4, 4-*ter* e 4-*quater* dell'art. 37 della legge regionale della Toscana n. 3/1994, di recepimento della legge n. 157/1992, recante «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio», nella parte in cui le suddette disposizioni estendono l'elenco dei soggetti abilitati ad effettuare il controllo della fauna selvatica e, in specie, delle popolazioni di cinghiale, rispetto a quelli previsti dall'art. 19, co. 2 della testé citata legge n. 157/1992.

Le q.l.c. sono sollevate in riferimento all'art. 117, co. 2, lett. s) che attribuisce alla competenza esclusiva statale la «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», la cui violazione deriverebbe dal censurato contrasto con il citato art. 19, co. 2 della l. n. 157/1992 quale parametro interposto delle questioni di costituzionalità.

La Corte, dopo aver rigettato le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Regione Toscana con riferimento al difetto di motivazione circa la non manifesta infondatezza e la rilevanza, procede ad esaminare nel merito le questioni prendendo le mosse dall'analisi della disciplina statale assunta quale parametro interposto. In tale prospettiva, la Corte individua *ratio* e contenuti della disciplina statale, sottolineando che la finalità della prevista attività di controllo faunistico risiede nella tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (cfr. sent. n. 217/2018) che, pur configurando una competenza esclusiva statale, è suscettibile di intrecciare competenze regionali, sì da configurare una materia trasversale (cfr. sent. n. 7/2019). Rileva, altresì, la Corte che la disciplina statale intende realizzare una proceduralizzazione dell'attività in questione, ispirata al principio di gradualità, ammettendosi il ricorso a piani di abbattimento solo nell'evenienza di comprovata inefficacia dei «metodi ecologici su parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica» e che l'attuazione di detti piani compete al personale provinciale e, per l'esattezza, alle guardie venatorie dipendenti delle amministrazioni provinciali, oltretutto ai «proprietari o conduttori dei fondi sui quali si attuano i piani medesimi, purché muniti di licenza per l'esercizio venatorio, nonché delle guardie forestali e delle guardie comunali munite di licenza per l'esercizio venatorio». Proprio su tale ultimo profilo, il Giudice delle leggi pone in luce la necessità di sottoporre a parziale revisione il consolidato orientamento giurisprudenziale, risalente alla sentenza n. 392/2005, circa la «tassatività» dell'elenco di cui all'art. 19, co. 2 della l. n. 157/1992; piuttosto che di «disconoscimento» del proprio precedente orientamento, trattasi di un suo adeguamento al mutato contesto normativo e fattuale, assunti il processo di riforma che ha interessato l'Ente Provincia, ed

il correlato ridimensionamento di funzioni e personale, nonché l'aumento significativo di alcune specie di fauna selvatica, tra cui i cinghiali.

Alla luce di quanto precede, la Corte ha dichiarato non fondate le q.l.c. dei commi 3, 4 e 4-*quater*, accogliendo unicamente la q.l.c. del comma 4-*ter* dell'art. 37 della legge regionale.

Ad avviso della Corte, la q.l.c. del comma 3 dell'art. 37 è infondata, ritenendo la disposizione censurata coerente con la *ratio* e la procedimentalizzazione prevista dalla disciplina statale. Sebbene, infatti, il comma 3 effettivamente integri l'elenco di soggetti abilitati all'attuazione dei piani di abbattimento, prevedendo che, in aggiunta ai soggetti previsti dalla disciplina statale, possano essere coinvolti i soggetti indicati, in specie, dall'art. 51, *sub* lett. *f*) e *g*), purché muniti di licenza di caccia, l'integrazione effettuata è diretta a coinvolgere soggetti – guardie venatorie volontarie, guardie ambientali volontarie e guardie giurate – che siano abilitate allo svolgimento dell'attività di vigilanza venatoria e, ad ogni modo, «sotto il coordinamento del corpo di polizia provinciale».

Il rispetto del principio di gradualità, unitamente all'attribuzione di un ruolo prettamente ausiliario agli ulteriori soggetti coinvolti nei piani di abbattimento inducono, pertanto, la Corte a ritenere che la disposizione censurata integri in senso migliorativo la disciplina statale, aumentando lo standard minimo di tutela ambientale, senza, tra l'altro, disattendere la *ratio* dell'art. 19, co. 2 della l. n. 157/1992.

Le considerazioni e le conclusioni raggiunte sull'art. 37, comma 3 della legge regionale conservano la propria validità anche con riferimento alla questione di legittimità costituzionale del comma 4; sottolinea, infatti, la Corte che il coinvolgimento di cacciatori «che abbiano frequentato appositi corsi di preparazione organizzati dalla Regione stessa sulla base di programmi concordati con l'ISPRA», da un lato, si realizza sempre sotto il coordinamento della polizia provinciale sulla base di quanto previsto dal precedente comma 3 e, dall'altro, è subordinato al conseguimento di una formazione mirata, direttamente pertinente al tipo di attività che saranno chiamati a svolgere.

Al contrario, proprio in ragione della mancata previsione di corsi di formazione concordati con l'ISPRA e specificamente rivolti all'attività di controllo venatorio, la Corte conclude nel senso della illegittimità costituzionale dell'art. 37, comma 4-*ter* della legge della Regione Toscana. La disposizione, infatti, prevede un'equiparazione tra i cacciatori coinvolti nella realizzazione dei piani di abbattimento *ex* art. 37, co. 4 e i cacciatori iscritti nel registro di cui al precedente art. 28-*quater*, ossia i cacciatori abilitati alla caccia di selezione agli ungulati e a quella al cinghiale «in braccata e girata» sebbene, ai sensi dell'art. 28-*quater*, co. 2, l'abilitazione di questi ultimi sia subordinata alla frequenza di un corso e al superamento di un esame («comprendente una prova scritta e una prova di tiro con carabina») inconferente con l'attività di controllo a finalità di tutela ambientale

come quella prevista dal comma 4 dell'art. 37. In tale prospettiva, la disposizione mancherebbe di incrementare lo standard minimo di tutela ambientale fissato dalla disciplina statale, ponendosi, dunque, in contrasto con l'art. 117, co. 2, lett. s), Cost.

Da ultimo, la Corte costituzionale dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 4-*quater* della legge regionale, ai sensi della quale «la Regione per prevenire o eliminare i danni alle produzioni agricole autorizza, in qualsiasi periodo dell'anno, i cacciatori abilitati ai sensi del comma 4, i soggetti di cui all'articolo 51, i proprietari o conduttori dei fondi interessati e le squadre di caccia al cinghiale, indicate dall'ATC, al controllo dei cinghiali». In forza di una lettura costituzionalmente orientata della citata norma, la Corte interpreta l'espressione «controllo dei cinghiali» come riferita al controllo effettuato con metodi ecologici e, dunque, non involgente i piani di abbattimento di cui alla disposizione statale interposta – l'art. 19, co. 2, l. n. 157/1992 –, sì da escluderne il lamentato *vulnus* ed il conseguente contrasto rispetto a Costituzione. [A.C. Visconti]

**LA RISOLUZIONE DELLE CRISI DI SOLVIBILITÀ DEGLI ENTI
STRUMENTALI VIGILATI DALLE REGIONI, E, TRA QUESTI, DEI
CONSORZI DI SVILUPPO INDUSTRIALE, È CARENTE DI UNA
DISCIPLINA UNIFORME ED È NECESSARIO L'INTERVENTO
REGOLATIVO DELLO STATO**

Corte cost., sent. 26 gennaio - 17 febbraio 2021, n. 22, Pres. Coraggio, red. Petitti
Giudizio di legittimità in via incidentale

[art. 1 L.R. Calabria 25 novembre 2019, n. 47]

(Cost., artt. 3, 117, co. 2, lettera l;)

La Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Calabria n. 47 del 2019, introduttivo dell'art. 6-bis della legge reg. Calabria n. 24 del 2013, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

La decisione è resa all'esito di due giudizi, aventi ad oggetto la medesima disposizione di legge regionale e aventi in comune il parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., riuniti dalla Corte, «fermo che alla riunione non osta di per sé la differente natura – principale e incidentale – dei giudizi medesimi».

Il primo dei due giudizi è stato promosso dal Presidente del Consiglio dei Ministri, che ha impugnato la l.r. suindicata lamentandone il solo contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione; il secondo giudizio è stato

promosso dalla Camera arbitrale per i contratti pubblici presso l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) con ordinanza dell'8 luglio 2020, che ha sollevato questioni incidentali di legittimità costituzionale della norma citata, per contrasto anche con l'art. 3 Cost.

Nell'assumere la propria decisione il giudice delle leggi, consapevole dei «peculiarità tratti pubblicistici della procedura liquidatoria», riconduce la «previsione di strumenti concorsuali finalizzati alla liquidazione di enti pubblici economici alla competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, giurisdizione e norme processuali». La Corte, tuttavia, sollecita il Legislatore segnalando che l'assetto normativo esistente «appare carente di una disciplina uniforme di fonte statale idonea a consentire la risoluzione delle crisi di solvibilità degli enti strumentali vigilati dalle Regioni, e, tra questi, dei consorzi di sviluppo industriale», conseguentemente si ravvisa la «la necessità di un intervento regolativo dello Stato, che, tenuta ferma l'omogeneità di una disciplina pur sempre incidente sull'ordinamento civile e processuale, permetta tuttavia alle Regioni di fronteggiare situazioni critiche di notevole impatto sulle comunità territoriali». [C. Drigo]

LIBERA CIRCOLAZIONE DEGLI OGM E RISTORAZIONE COLLETTIVA: ILLEGITTIMA LA NORMATIVA MOLISANA

Corte cost., sent. 26 gennaio – 17 febbraio 2021, n. 23, Pres. Coraggio, red. Amato

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale
[Art. 1 della legge regione Molise 13 novembre 2019, n. 12]
(Artt. 117, c. 1, Cost.)

La disposizione regionale impugnata prevede che la Regione sostenga la fornitura e l'utilizzo di prodotti provenienti da filiera corta e da organismi non geneticamente modificati nel conferimento di appalti pubblici relativi alla ristorazione collettiva in scuole, università, ospedali e luoghi di cura gestiti da enti pubblici o da soggetti privati convenzionati. A tal fine, l'utilizzo di tali prodotti costituisce titolo preferenziale nelle procedure di aggiudicazione di appalti.

Le cesure statali si appuntano sulla parte della disposizione relativa ai prodotti contenenti organismi geneticamente modificati (OGM) e sono fondate. In primo luogo, le disposizioni censurate limitano la libera circolazione di OGM autorizzati ai sensi del diritto dell'Unione (Direttiva 2001/18/CE). In secondo luogo, tale limitazione non rientra tra le deroghe previste dagli articoli 26-ter e 23 della Direttiva (evidenze scientifiche comprovanti la nocività degli OGM, carattere tem-

poraneo della limitazione e coinvolgimento dello Stato membro in questione e della Commissione). In terzo luogo, la limitazione, assimilabile ad una misura ad effetto equivalente ai sensi dell'art. 34 TFUE, non è giustificabile alla luce dell'art. 36 TFUE, ossia in base ad esigenze di tutela della salute o del patrimonio storico o archeologico nazionale. Il pericolo per la salute è infatti del tutto ipotetico, così come il vantaggio per i prodotti e i processi produttivi tradizionali, questi ultimi peraltro rientranti nella materia 'tutela dei beni culturali', di esclusiva spettanza statale. [M. Morvillo]

**TUTELA BENI CULTURALI: LA RIMOZIONE DI LIMITI «SOLO REGIONALI»
NON INTACCA LA POTESTÀ LEGISLATIVA STATALE**

Corte cost., sent. 26 gennaio – 3 marzo 2021, n. 29 Pres. Coraggio, red. Modugno

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[art. 1, comma 1, lettere a), numeri 2) e 4), e b), della legge della Regione Puglia 9 agosto 2019, n. 43, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 22 luglio 1998, n. 20 (Turismo rurale) e interpretazione autentica dell'articolo 2 della legge regionale 12 dicembre 2016, n. 38 (Norma in materia di contrasto agli incendi boschivi e di interfaccia)»]

(artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione; decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio))

Lo Stato impugna alcune disposizioni contenute in una legge della Regione in quanto amplierebbero «considerevolmente, rispetto alla precedente formulazione, la platea degli interventi finora assentibili sui manufatti storici pugliesi», così «confliggendo con le competenze esclusive attribuite al Ministero per i beni e le attività culturali (e per esso, alle Soprintendenze)». In particolare, la Regione Puglia, intervenendo sul testo di una precedente legge regionale (L.R. Puglia n. 20 del 1998), avrebbe abrogato alcune limitazioni di trasformazione edilizia di immobili vincolati, violando – a parere della difesa erariale – il livello minimo di tutela paesaggistica fissato dalla legislazione statale. Infatti, nel testo originario della legge pugliese, era previsto che gli interventi sugli edifici rurali vincolati potessero avvenire solo mantenendo la medesima volumetria fuori terra (e quindi con ampliamenti solo interrati) e conservando i prospetti originari. Tali previsioni sono però state abrogate con la novella del 2019.

La Corte costituzionale, peraltro, aderendo ad un rilievo formulato dalla Regione resistente, ha osservato come **i divieti abrogati si ponessero «in una dimensione tutta e solo regionale»**, non essendo imposti dalla legislazione nazionale. In altre parole, quei divieti (introdotti dalla Regione prima dell'entrata in vigore del codice dei beni culturali), contenevano limitazioni più stringenti da quelle volute dal legislatore statale (anche con l'entrata in vigore del codice). La loro abrogazione, pertanto, non costituisce uno «sconfinamento del legislatore regionale nella competenza esclusiva statale in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio», essendo – per converso – ribadita la necessità delle autorizzazioni prescritte. In definitiva, «per un verso, il legislatore regionale ha rimosso divieti di intervento sui beni vincolati non previsti dal cod. dei beni culturali e, per l'altro, **la normativa regionale**, anche a seguito delle modifiche in questa sede impugnate, **mantiene ferma l'applicazione della disciplina generale concernente il rilascio e il rispetto delle autorizzazioni previste dalla normativa statale**, risultando, così, a quest'ultima conforme». La Corte osserva inoltre come proprio l'autorizzazione delle amministrazioni competenti «è lo strumento volto al controllo della compatibilità degli interventi sul bene tutelato con il valore culturale, storico o paesaggistico espresso dallo stesso, nonché – con il relativo procedimento – la sede deputata al connesso bilanciamento degli interessi che insistono sul bene vincolato».

Le questioni sono pertanto dichiarate non fondate. [F. Conte]

**NON CONTRASTA CON IL PRINCIPIO DI RAGIONEVOLEZZA
PRECLUDERE L'APPLICABILITA' DELLA NON PUNIBILITA' PER
PARTICOLARE TENUITA' DEL FATTO AL DELITTO DI RESISTENZA
A PUBBLICO UFFICIALE**

**Corte cost., sent. 10 febbraio 2021 – 5 marzo 2021, n. 30, Pres. Coraggio, red.
Petitti**

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti n. [4/2020](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 131 bis, c. 2, c.p., come mod. dal d.l. n. 53/2019, conv. con mod. in l. n.
77/2019]

(art. 3 e 27 Cost.)

Il Giudice delle leggi ha stabilito che non è manifestamente irragionevole l'esclusione del reato di resistenza a pubblico ufficiale (art. 337 c.p.) dallo spettro applicativo della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto ex art. 131 bis c.p., corrispondendo tale opzione legislativa all'individuazione discrezionale di un bene giuridico complesso, ritenuto meritevole di protezione rafforzata. I due atti di promovimento, sostanzialmente sovrapponibili, dubitano della legittimità costituzionale dell'[art. 131-bis, co. 2, c. p.](#), come modificato dall'art. 16, co. 1, lett. b), del d. l. n. 53/2019 (Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica), conv. con mod. in [l. n. 77/2019](#), laddove prevede che l'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità, agli effetti dell'art. 131-bis, c. 1, c.p. nei casi di cui all'[art. 337 c. p.](#), «quando il reato è commesso nei confronti di un pubblico ufficiale nell'esercizio delle proprie funzioni». In particolare, i rimettenti sospettano che la preclusione in oggetto, in quanto collegata unicamente al titolo del reato e non alle concrete modalità del fatto, contrasti con il principio di ragionevolezza e determini l'inflizione di una pena in concreto sproporzionata, in violazione di una pluralità di parametri costituzionali ([artt. 3 e 27, comma 3, Cost.](#) ed [artt. 3,25](#), comma 2, e [27, commi 1 e 3, Cost.](#)). I giudici *a quibus* notano che, diversamente dalle altre ipotesi di preclusione previste dall'art. 131 bis, c. 2, quella censurata non sia determinata da particolari connotazioni del fatto, ma soltanto dal titolo del reato. L'impossibilità di applicare l'istituto di favore sarebbe fondata su una 'visione sacrale dei rapporti tra cittadino e autorità' (già censurata nella sent. 341/1994), tale da produrre esiti sanzionatori inadeguati alla concreta offensività del fatto e, quindi, inutilmente afflittivi, oltre a ingenerare dissimmetrie sanzionatorie per titoli di reato strutturalmente omogenei. La Corte ripercorre la storia dell'art. 131 bis c.p., inserito dal [d.lgs. n. 28/2015](#), che ha previsto una generale causa di esclusione della punibilità connessa al presupposto dell'offensività della condotta, requisito indispensabile per la sanzionabilità penale. Si è fissata una 'soglia massima di gravità', la pena edittale non superiore nel massimo a cinque anni di reclusione, circoscrivendone l'operatività ai titoli di reato non eccedenti tale soglia, stabilendosi una 'linea di demarcazione trasversale', tale da escludere la punibilità delle condotte aventi 'in concreto' un tasso di offensività esiguo. Con riferimento all'ambito applicativo della causa di non punibilità, la soglia del massimo edittale deve ora leggersi in rapporto a quanto statuito nella sentenza C. cost. n. 156/2020, che ha censurato l'[art. 131-bis c. p.](#) nella parte in cui non consente l'applicazione della causa di non punibilità ai reati per i quali non è previsto un minimo edittale di pena detentiva. Il testo originario della disposizione è stato successivamente modificato. Nello specifico, l'art. 16, comma 1, lett. b), del d. l. n. 53/2019, nella formulazione originaria, ha aggiunto un ulteriore periodo («l'offesa non può altresì essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede per delitti, puniti con una pena superiore nel massimo a due anni e sei mesi di reclusione, commessi in occasione o a causa di manifestazioni

sportive»), che tuttavia è stato integrato in sede di conversione in legge con l'introduzione del riferimento all'ipotesi in cui il reato sia stato 'commesso nei confronti di un pubblico ufficiale nell'esercizio delle proprie funzioni'. Da ultimo, con l'[art. 7, comma 1, del d. l. n. 130/2020](#), come convertito, si sono sostituite le parole 'di un pubblico ufficiale nell'esercizio delle proprie funzioni' con 'di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni, e nell'ipotesi di cui all'articolo 343'. La Corte ribadisce il proprio consolidato indirizzo secondo cui le cause di non punibilità costituiscono deroghe a norme penali generali, che presuppongono un giudizio di ponderazione a soluzione aperta tra ragioni diverse e confliggenti, in primo luogo quelle che sorreggono da un lato la norma generale e dall'altro la norma derogatoria, giudizio che appartiene all'organo democraticamente legittimato (cfr. [Corte Cost., sentenze n. 156/2020](#), ove riferimenti conf.). Di talché le scelte inerenti alla cornice applicativa dell'[art. 131-bis c.p.](#) sono sindacabili soltanto per irragionevolezza manifesta (così [Corte Cost., n. 156/2020](#) e [n. 207/2017](#)). Ciò detto, si ritiene che la scelta legislativa di escludere dal campo di applicazione dell'esimente il reato di resistenza a pubblico ufficiale non sia inficiata da irragionevolezza manifesta, corrispondendo all'individuazione discrezionale di un bene giuridico complesso, ritenuto meritevole di speciale protezione. Tale inapplicabilità corrisponde - secondo un legittimo e non censurabile esercizio di discrezionalità politica - alla peculiare complessità del bene giuridico protetto dalla norma incriminatrice, come ricostruito dalla Corte di Cassazione ([Cass. Pen., Sez. u., n. 40981/2018](#)), laddove ha osservato che il buon funzionamento della pubblica amministrazione tutelato dall'[art. 337 c.p.](#) va inteso 'in senso ampio', poiché include anche la sicurezza e la libertà di determinazione delle persone fisiche che esercitano le pubbliche funzioni. Alla luce di tale portata offensiva, l'opzione legislativa oggetto di censura non soltanto è conforme al principio di ragionevolezza, ma non vulnera neppure i principi di proporzionalità e finalismo rieducativo, che, seppure non rilevano agli effetti dell'applicazione della causa di non punibilità, mantengono tuttavia la loro ordinaria funzione di dosimetria sanzionatoria (ai sensi dell'art. 133, c. 1, c.p., richiamato dall'art. 131 bis c.p.). Per questi motivi, le questioni sono dichiarate non fondate, in riferimento a tutti i parametri evocati. [P. Insolera]

**TRA VALORIZZARE E FAVORIRE IL PASSO È BREVE:
ILLEGITTIME LE DISPOSIZIONI TOSCANE IN MATERIA DI 'KM ZERO'
E 'FILIERA CORTA' NELLE MENSE SCOLASTICHE**

Corte cost., sent. 9 febbraio – 9 marzo 2021, n. 31, Pres. Coraggio, red. Amato
Bollettino delle questioni pendenti n. [2 del 2020](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale
[Artt. 2, 3 e 4, legge Regione Toscana 10 dicembre 2019, n. 75]
(Artt. 117, c. 1, e 120 Cost.)

Le disposizioni impugnate definiscono i prodotti a ‘chilometro zero’ e ‘da filiera corta’ di origine regionale e, al fine di promuoverne l’utilizzo, prevedono criteri prioritari per l’affidamento dei servizi di ristorazione collettiva a soggetti che li utilizzino. Con la pronuncia in esame la Corte dichiara illegittime tali disposizioni, per violazione del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni (prima ancora che per violazione dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario). Premesso che l’ordinamento è sensibile all’esigenza di valorizzare i prodotti a chilometro zero e da filiera corta (si vedano ad esempio l’art. 11, l. 158/2017; l’art. 95 comma 13 del codice dei contratti pubblici; decreto del Ministro dell’Ambiente 10 marzo 2020, allegato 1; Linee di indirizzo nazionale per la refezione scolastica), tale sensibilità non si può tradurre nella possibilità per le Regioni di accordare priorità agli alimenti prodotti o trasformati all’interno dei confini regionali. Si tratterebbe infatti di misure che incidono, in senso limitativo, sulla materia ‘tutela della concorrenza’, di esclusiva spettanza statale. Nel caso della legge regionale toscana, in particolare, la definizione di prodotto a chilometro zero è ancorata ai confini regionali; quella di filiera corta, alla presenza di un unico intermediario, a prescindere dalla distanza che separa produttore e consumatore. La misura regionale, quindi, nel parametrare le definizioni di ‘chilometro zero’ e ‘filiera corta’ sul territorio regionale, risulta nel conferimento di un vantaggio competitivo ai prodotti regionali e, per converso, in una discriminazione a danno dei fornitori di servizi di ristorazione collettiva che facciano uso di prodotti di altra provenienza, con conseguente violazione dei parametri invocati. E’ altresì illegittimo, in via consequenziale, l’art. 2, comma 3 della medesima legge regionale, che rimarrebbe altrimenti privo di autonoma portata normativa. [M. Morvillo]

**SULLO STATUS DI FIGLIO DI DUE MAMME DEVE DECIDERE IL
PARLAMENTO**

**Corte cost., sent. 28 gennaio 2021 – 9 marzo 2021, n. 32, Pres. Coraggio, red.
Sciarra**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Artt. 8, 9, L. n. 40/2004 e art. 250 c.c.]

(artt. 2, 3, 30, 117, co. 1 Cost. in relazione agli artt. 2, 3, 4, 5, 7, 8 e 9 Conv. Onu diritti del fanciullo; artt. 8, 14 Cedu)

Prosegue l'opera di lenta e faticosa decostruzione della legge n. 40/2004 che avviata in sede pretoria ha trovato importanti conferme davanti alla Corte costituzionale. Nella specie la Corte non ha ritenuto ammissibili, in quanto volte a colmare un vuoto di tutela in una materia caratterizzata da ampia discrezionalità del legislatore, le questioni di legittimità costituzionale - sollevate dal Tribunale di Padova in riferimento agli artt. 2, 3, 30 e 117, co., Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 2, 3, 4, 5, 7, 8 e 9 della Convenzione sui diritti del fanciullo e agli artt. 8 e 14 Cedu - degli artt. 8 e 9 della legge n. 40 del 2004 e 250 cod. civ., che non consentono al nato a seguito di procreazione medicalmente assistita (PMA) eterologa, praticata da una coppia dello stesso sesso, l'attribuzione dello *status* di figlio riconosciuto anche dalla madre intenzionale che abbia prestato il consenso alla procedura, laddove non vi siano le condizioni per procedere all'adozione in casi particolari e sia accertato giudizialmente l'interesse del minore. Nel caso di specie, la separazione delle due donne ha fatto emergere il vuoto di tutela nella garanzia del mantenimento dei legami affettivi e familiari tra le minori e la madre intenzionale, da intendersi nel *best interest* delle prime al fine di conferire certezza nella costruzione dell'identità personale.

Tuttavia la Corte ha ritenuto di dichiarare l'inammissibilità delle questioni sollevate, poiché le integrazioni alla disciplina vigente, richieste dal giudice a quo, sarebbero state protese a colmare un vuoto di tutela in una materia caratterizzata da ampia discrezionalità del legislatore. Per tali ragioni solo un intervento del legislatore, che disciplini in modo organico la condizione dei nati da PMA da coppie dello stesso sesso, consentirebbe di ovviare alla frammentarietà e alla scarsa idoneità degli strumenti normativi ora impiegati per tutelare il "miglior interesse del minore". Una determinazione legislativa, inoltre, eviterebbe le "disarmonie" che potrebbero prodursi per effetto di un intervento mirato solo a risolvere il problema specificamente sottoposto all'attenzione della Corte, laddove il terreno aperto all'intervento del legislatore è dunque assai vasto e le misure necessarie a colmare il vuoto di tutela dei minori sono differenziate e fra sé sinergiche.

La Corte lancia infine un monito al legislatore auspicando una disciplina della materia che, in maniera organica, individui le modalità più congrue di riconoscimento dei legami affettivi stabili del minore nei confronti anche della madre intenzionale. L'impellenza di un intervento del legislatore risulta infatti evidente dalla circostanza che i nati a seguito di PMA eterologa praticata da due donne versano in una condizione peggiore rispetto a quella di tutti gli altri nati, solo in ragione dell'orientamento sessuale delle persone che hanno posto in essere il progetto procreativo. Essi, quando destinati a restare incardinati nel rapporto con un

solo genitore, proprio perché non riconoscibili dall'altra persona che ha costruito il menzionato progetto, vedono gravemente compromessa la tutela dei loro preminenti interessi, in contrasto con il principio di eguaglianza [S. Rossi].

SULLA POSSIBILE TRASCRIZIONE DELL' ATTO DI NASCITA ESTERO DA MATERNITÀ SURROGATA DEVE DECIDERE IL LEGISLATORE

Corte cost., sent. 28 gennaio 2021 – 9 marzo 2021, n. 33, Pres. Coraggio, red.

Viganò

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[L. n. 40/2004, Art. 12, co. 6; L. n. 218/1995, art. 64, co. 1, lett. g); d.P.R. n. 396/2000, art. 18]

(artt. 2, 3, 30, 31 e 117, co. 1, Cost in relazione all'art. 8 Cedu, agli artt. 2, 3, 7, 8, 9 e 18 Conv. diritti del fanciullo; art. 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea)

La Corte costituzionale, con la sentenza in epigrafe, ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, co. 6, L. n. 40/2004, dell'art. 64, co. 1, lett. g), L. n. 218/1995 e dell'art. 18 d.P.R. n. 396/2000, sollevate – in riferimento agli artt. 2, 3, 30, 31 e 117, co. 1, Cost. quest'ultimo in relazione all'art. 8 Cedu, agli artt. 2, 3, 7, 8, 9 e 18 Convenzione sui diritti del fanciullo e all'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

La questione è stata sollevata dalla Corte di Cassazione che si era trovata a decidere riguardo il riconoscimento, mediante rettifica degli atti dello stato civile, di un provvedimento canadese che aveva dichiarato che i membri di una coppia dello stesso sesso dovessero essere considerati genitori del bambino nato da maternità surrogata, e aveva disposto la corrispondente rettifica dell'atto di nascita in Canada.

Nel frattempo era stata depositata la sentenza delle Sezioni unite civili 8 maggio 2019, n. 12193, la quale ha affermato il principio secondo cui non può essere riconosciuto nel nostro ordinamento un provvedimento straniero che riconosca il rapporto di genitorialità tra un bambino nato in seguito a maternità surrogata e il genitore d'intenzione. Secondo le Sezioni unite, tale riconoscimento troverebbe infatti ostacolo insuperabile nel divieto di surrogazione di maternità, previsto dall'art. 12, co. 6, L. n. 40/2004, qualificabile come principio di ordine pubblico, in quanto posto a tutela di valori fondamentali, quali la dignità della gestante e l'istituto dell'adozione.

Il giudice rimettente dubita della compatibilità di tale principio di diritto, costituente diritto vivente, con una pluralità di parametri costituzionali.

Secondo il parere preventivo reso dalla grande camera della Cedu, reso su richiesta della Corte di cassazione francese il 10 aprile 2019, da un lato, il diritto al rispetto della vita privata del bambino, ai sensi dell'art. 8 Cedu, richiede che il diritto nazionale offra una possibilità di riconoscimento del legame di filiazione con il genitore d'intenzione; e, dall'altro, che tale riconoscimento non comporta necessariamente l'obbligo di trascrivere l'atto di nascita straniero nei registri dello stato civile, ben potendo il diritto al rispetto della vita privata del minore essere tutelato anche per altra via, e in particolare mediante l'adozione da parte del genitore d'intenzione, a condizione però che le modalità di adozione previste dal diritto interno garantiscano l'effettività e la celerità di tale procedura, conformemente all'interesse superiore del bambino. L'attuale diritto vivente in Italia non sarebbe adeguato rispetto agli standard di tutela dei diritti del minore stabiliti in sede convenzionale, dal momento che la possibilità del ricorso all'istituto dell'adozione in casi particolari da parte del genitore "d'intenzione", ai sensi dell'art. 44, co. 1, lett. d), L. n. 184/1983, riconosciuta dalle richiamate Sezioni unite, non creerebbe «un vero rapporto di filiazione».

Il diritto vivente cristallizzato dalla pronuncia delle Sezioni unite risulterebbe, altresì, contrastante con gli artt. 2, 3, 30 e 31 Cost., dai quali si evincerebbero – in materia di filiazione – i principi di uguaglianza, non discriminazione, ragionevolezza e proporzionalità.

La Corte non è della stessa opinione, giudicando anzi inammissibili le questioni sollevate.

Il diritto vivente censurato dal giudice a quo si impernia sulla qualificazione, operata dalle Sezioni

Unite della Corte di cassazione, del divieto penalmente sanzionato di surrogazione di maternità di cui all'art. 12, co. 6, L. n. 40/2004 come «principio di ordine pubblico, in quanto posto a tutela di valori fondamentali», tra cui segnatamente la dignità umana della gestante.

È la stessa Corte costituzionale a ritenere che la pratica della maternità surrogata «offenda in modo intollerabile la dignità della donna e mina nel profondo le relazioni umane» (Corte cost. n. 272/2017). A tale prospettiva si affianca l'ulteriore considerazione che gli accordi di maternità surrogata comportano un rischio di sfruttamento della vulnerabilità di donne che versino in situazioni sociali ed economiche disagiate; situazioni che, ove sussistenti, condizionerebbero pesantemente la loro decisione di affrontare il percorso di una gravidanza nell'esclusivo interesse dei terzi, ai quali il bambino dovrà essere consegnato subito dopo la nascita.

Tuttavia le questioni sollevate sono focalizzate sugli interessi del bambino nato mediante maternità surrogata, nei suoi rapporti con la coppia, dei quali è oppor-

tuno valutare la compatibilità rispetto alla giurisprudenza delle Sezioni Unite, laddove è principio consolidato quello per cui in tutte le decisioni relative ai minori di competenza delle pubbliche autorità, compresi i tribunali, deve essere riconosciuto rilievo primario alla salvaguardia dei “migliori interessi” (best interests) o dell’“interesse superiore” (intérêt supérieur) del minore (Corte cost. n. 11/1981; n. 17/2017; n. 76/2017; n. 272/2017).

Non v’è dubbio, in proposito, che l’interesse di un bambino accudito sin dalla nascita da una coppia che ha condiviso la decisione di farlo venire al mondo è quello di ottenere un riconoscimento anche giuridico dei legami che, nella realtà fattuale, già lo uniscono a entrambi i componenti della coppia, ovviamente senza che ciò abbia implicazioni quanto agli eventuali rapporti giuridici tra il bambino e la madre surrogata.

Anzitutto, questi legami sono parte integrante della stessa identità del bambino (Corte Edu, 26 giugno 2014, *Mennesson contro Francia*, paragrafo 96), che vive e cresce in una determinata famiglia, o comunque – per ciò che concerne le unioni civili – nell’ambito di una determinata comunità di affetti, essa stessa dotata di riconoscimento giuridico, e certamente riconducibile al novero delle formazioni sociali tutelate dall’art. 2 Cost. (Corte cost. n. 221/2019). In via ulteriore, tralasciando il tema di un preteso “diritto alla genitorialità” in capo a coloro che si prendono cura del bambino, ciò che rileva è unicamente l’interesse del minore a che sia affermata in capo a costoro la titolarità giuridica di quel fascio di doveri funzionali agli interessi del minore che l’ordinamento considera inscindibilmente legati all’esercizio di responsabilità genitoriali.

È peraltro vero che l’interesse del bambino non può essere considerato automaticamente prevalente rispetto a ogni altro controinteresse in gioco. In particolare gli interessi del minore dovranno essere allora bilanciati, alla luce del criterio di proporzionalità, con lo scopo legittimo perseguito dall’ordinamento di disincentivare il ricorso alla surrogazione di maternità, penalmente sanzionato dal legislatore; scopo di cui si fanno carico le Sezioni Unite, allorché negano la trascrivibilità di un provvedimento giudiziario straniero, nella parte in cui attribuisce lo status di genitore anche al componente della coppia che abbia partecipato alla surrogazione di maternità, senza fornire i propri gameti. Tale bilanciamento emerge anche dalla giurisprudenza convenzionale che riconosce, in particolare, che gli Stati parte possano non consentire la trascrizione di atti di stato civile stranieri, o di provvedimenti giudiziari, che riconoscano sin dalla nascita del bambino lo status di padre o di madre al “genitore d’intenzione”; e ciò proprio allo scopo di non fornire incentivi, anche solo indiretti, a una pratica procreativa che ciascuno Stato ben può considerare potenzialmente lesiva dei diritti e della stessa dignità delle donne che accettino di portare a termine la gravidanza per conto di terzi.

Tuttavia, la stessa Corte Edu ritiene comunque necessario che ciascun ordinamento garantisca la concreta possibilità del riconoscimento giuridico dei legami

tra il bambino e il genitore d'intenzione, al più tardi quando tali legami si sono di fatto concretizzati (Corte Edu, 12 dicembre 2019, C. contro Francia ed E. contro Francia, paragrafo 42; sentenza D. contro Francia, paragrafo 67); lasciando poi alla discrezionalità di ciascuno Stato la scelta dei mezzi con cui pervenire a tale risultato, tra i quali si annovera anche il ricorso all'adozione del minore, purchè sia in grado di costituire un legame di vera e propria "filiazione" tra adottante e adottato (Corte Edu, 16 luglio 2020, D. contro Francia, paragrafo 66) e «a condizione che le modalità previste dal diritto interno garantiscano l'effettività e la celerità della sua messa in opera, conformemente all'interesse superiore del bambino» (ibidem, paragrafo 51).

Il punto di equilibrio raggiunto dalla Corte Edu appare corrispondente anche all'insieme dei principi sanciti in materia dalla Costituzione italiana, che per un verso non ostano alla soluzione della non trascrivibilità del provvedimento giudiziario straniero, e a fortiori dell'originario atto di nascita, che indichino quale genitore del bambino il "padre d'intenzione"; ma per altro verso impongono che, in tal caso, sia comunque assicurata tutela all'interesse del minore al riconoscimento giuridico del suo rapporto con entrambi i componenti della coppia che non solo ne abbiano voluto la nascita in un Paese estero in conformità alla *lex loci*, ma che lo abbiano poi accudito esercitando di fatto la responsabilità genitoriale.

Una tale tutela dovrà, in questo caso, essere assicurata attraverso un procedimento di adozione effettivo e celere, che riconosca la pienezza del legame di filiazione tra adottante e adottato, allorché ne sia stata accertata in concreto la corrispondenza agli interessi del bambino.

In tale prospettiva, il possibile ricorso all'adozione in casi particolari di cui all'art. 44, co. 1, lett. d), L. n. 184/1983, ritenuto esperibile nei casi all'esame dalla stessa sentenza n. 12193 del 2019 delle Sezioni unite civili, costituisce una forma di tutela degli interessi del minore certo significativa, ma ancora non del tutto adeguata al metro dei principi costituzionali e sovranazionali rammentati. Tuttavia il compito di adeguare il diritto vigente alle esigenze di tutela degli interessi dei bambini nati da maternità surrogata – nel contesto del difficile bilanciamento tra la legittima finalità di disincentivare il ricorso a questa pratica, e l'imprescindibile necessità di assicurare il rispetto dei diritti dei minori, nei termini sopra precisati – non può che spettare, in prima battuta, al legislatore, al quale deve essere riconosciuto un significativo margine di manovra nell'individuare una soluzione che si faccia carico di tutti i diritti e i principi in gioco.

Di fronte al ventaglio delle opzioni possibili, tutte compatibili con la Costituzione e tutte implicanti interventi su materie di grande complessità sistematica, questa Corte non può, allo stato, che arrestarsi, e cedere doverosamente il passo alla discrezionalità del legislatore, nella ormai indifferibile individuazione delle soluzioni in grado di porre rimedio all'attuale situazione di insufficiente tutela degli interessi del minore [S. Rossi].

**EQUILIBRIO DI BILANCIO E COMUNI IN PREDISSESTO:
LA VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DELLA RESPONSABILITÀ DI
MANDATO
GIUSTIFICA L'ANNULLAMENTO (CON ADDITIVA)**

Corte cost., sent. 9 febbraio - 11 marzo 2021, n. 34, Pres. Coraggio, red. Buscema

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[comb. disp. artt. 243-*quater*, co. 7, e 243-*bis*, co. 5o, d.lgs. 267/2000]

(artt. 1, 2, 3, 81, 97, co. 1 e 2, e 119, co. 1, Cost.)

Continua **il dialogo tra la Corte dei conti** (qui a sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione) **e la Corte costituzionale sulla disciplina della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale degli enti locali**, nonché sull'esame del relativo piano e il controllo sulla sua attuazione, prevista dal TU Enti Locali (d.lgs. 267/2000).

Nel caso di specie la Corte dei conti ha rilevato che, posto il termine di 60 giorni riconosciuto in generale agli enti territoriali per deliberare il piano di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP), **il combinato disposto degli articoli impugnati produceva un automatismo che finiva per escludere** da tale termine **due ipotesi**: quella di una «nuova compagine amministrativa» subentrata in pendenza del citato termine (accordato invece alle amministrazioni insediate dopo che il PRFP è stato presentato da quella precedente); quella in cui, «essendosi protratto eccessivamente il procedimento di controllo del piano, l'originaria situazione di squilibrio abbia perso attualità in ragione della continua evoluzione delle condizioni finanziarie dell'ente» (p.to 1 *Diritto*).

La Corte costituzionale ricostruisce il contesto normativo (p.to 2 *Diritto*) e **respinge l'eccezione sollevata dall'Avvocatura dello Stato sull'ammissibilità delle due richieste di addizione** prospettate dalla rimettente, perché entrambe rispettano l'orientamento ormai consolidato secondo cui «l'ammissibilità delle questioni è condizionata non tanto dall'esistenza di un'unica soluzione costituzionalmente obbligata, quanto dalla presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni costituzionalmente adeguate, che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore» (ex plurimis, sentenza n. 224 del 2020)» (p.to 3 *Diritto*).

Nel merito (p.to 5 *Diritto*), la motivazione ribadisce la qualificazione della **responsabilità di mandato – che presuppone la trasparenza – quale declinazione del più generale principio di equilibrio dinamico dei bilanci**. La sentenza in epigrafe si inserisce quindi nel filone giurisprudenziale, ormai nutrito, che parte dal riconoscimento del bilancio come «bene pubblico» (sent. n. 184/2016).

Nel caso di specie – ribadito che il PRFP è «funzionalmente orientato ad assicurare il principio di continuità nella gestione amministrativa e dei servizi dell'ente locale, in un contesto di legalità finanziaria (in tal senso, sentenza n. 115 del 2020)» – le lacune denunciate dal giudice *a quo* in riferimento al termine per gli EELL, nei casi richiamati risultano illegittime in relazione a tutti i parametri richiamati nelle q.l.c.

Innanzitutto, la Corte rileva una **violazione dell'art. 3 Cost.**, in quanto «le disposizioni impugnate presentano un'evidente irragionevolezza e determinano una disparità di trattamento» tra le amministrazioni, a seconda del momento dell'insediamento (p.to 5.1 *Diritto*);

Dal punto di vista della **responsabilità democratica**, la motivazione accoglie la lettura del giudice *a quo*, ritenendo **violati gli artt. 1, 81, 97, co. 1 e 2, e 119, co. 1, Cost.** L'automatico avvio al dissesto derivante dal combinato disposto delle disposizioni impugnate, infatti, viola «i principi dell'equilibrio di bilancio e della sana gestione finanziaria dell'ente, nonché il mandato conferito agli amministratori dal corpo elettorale», perché una nuova amministrazione subentrata alla guida dell'EL – «chiamata a farsi carico della pesante eredità ricevuta dalle precedenti gestioni» – non è «nella condizione di predisporre il PRFP per l'assegnazione di un termine che decorre da epoca anteriore al suo insediamento ed è sganciato dal momento in cui acquisisce, con la sottoscrizione della relazione di inizio mandato, piena contezza della situazione finanziaria e patrimoniale dell'ente e della misura dell'indebitamento». Meritevole di sottolineatura è poi il passaggio successivo, in cui la Corte rileva che tale situazione «finisce inevitabilmente per pregiudicare il potere programmatico di risanamento della situazione finanziaria ereditata dalle gestioni pregresse con violazione dell'art. 81, Cost., e **impedisce di esercitare pienamente il mandato elettorale, confinando la posizione dei subentranti in una condizione di responsabilità politica oggettiva, con pregiudizio dell'art. 1 Cost.**» (p.to 5.2. *Diritto*).

Gli artt. 3 e 97 Cost. risultano inoltre violati sotto un ulteriore profilo, in quanto il citato automatismo «costituisce conseguenza sproporzionata e non coerente con la ratio sottesa alla procedura di riequilibrio, che è proprio quella di porre rimedio alla situazione deficitaria dell'ente locale ove sia concretamente possibile, mettendo i nuovi depositari del mandato elettorale nella condizione di farsene pienamente carico». In tale prospettiva, «la violazione del principio di ragiono-

lezza ben si coniuga con quello di buon andamento della pubblica amministrazione (ex plurimis, sentenze n. 247 e n. 169 del 2017 e n. 188 del 2015)» (p.to 5.2 Diritto).

Si segnala infine che **la rilevanza della decisione è evidenziata dalla Corte stessa**, che in conclusione (p.to 7 *Diritto*) sottolinea come la pronuncia, «nel segmento della sua operatività, contribuisca a **semplificare la tormentata evoluzione legislativa delle norme regolanti l'endemico fenomeno del dissesto degli enti locali**», consentendo ad essi di «operare in coerenza con la situazione finanziaria in cui attualmente versano, permettendo alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti di valutare la congruità del piano». Inoltre, ribadisce la Corte, «**la pronuncia consente di collegare** – in ragione del principio di continuità dei bilanci e della gestione finanziaria – **l'eventuale redazione del PRFP con la situazione giuridico-economica esistente al momento dell'effettiva assunzione del mandato** realizzando la doverosa tensione verso un equilibrio strutturale che si conservi nel tempo, in ossequio al principio dell'equilibrio tendenziale». [C. Bergonzini]

LA SOSPENSIONE AUTOMATICA DEL CONSIGLIERE REGIONALE CONDANATO NON CONTRASTA CON LA CEDU E NON COSTITUISCE UNA VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI LEALE COLLABORAZIONE

Corte cost., sent. 9 febbraio 2021 – 11 marzo 2021, n. 35, Pres. Coraggio red. de Pretis

Questione segnalata nel bollettino delle questioni pendenti n. 3/2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 8, c. 1°, lett. a), del d. lgs. n. 235/2012]

(artt. 117 e 122 della Costituzione e art. 3 del Protocollo
addizionale alla CEDU)

La Corte dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento all'art. 8, comma 1, lett. a), della **c.d. "legge Severino"** dal Tribunale di Genova. Difatti, innanzi al tribunale ligure era stato impugnato il provvedimento di sospensione dalla carica di un consigliere regionale, condannato in primo grado per peculato.

Il giudice *a quo* riteneva che la previsione della **sospensione automatica del consigliere regionale** con decreto del Presidente del Consiglio, così come previsto dalla disposizione censurata, si ponesse in contrasto con la Costituzione sotto due profili: in primo luogo, riteneva la disposizione censurata contrastante con gli artt. 117 e 122 Cost., poiché, pur incidendo su una materia «almeno estremamente affine» a quella dell'eleggibilità e dell'incompatibilità dei consiglieri regionali, attribuita alla potestà delle Regioni dall'art. 122, primo comma, Cost., tale normativa fosse stata adottata senza il previo accordo in sede di Conferenza unificata, **in violazione del principio di leale collaborazione**. La seconda questione sollevata censurava la normativa in questione nella parte in cui prevede l'applicazione della misura cautelare della sospensione come automatica conseguenza della condanna penale non definitiva per determinati reati, precludendo così al giudice chiamato a pronunciarsi sul provvedimento sospensivo di valutare in concreto la proporzionalità «tra i fatti oggetto di condanna» e la stessa sospensione, con ciò **violando l'art. 3 del protocollo addizionale CEDU in materia di elettorato passivo**.

Quanto alla prima questione sollevata, la Corte **ha negato che vi sia stata violazione del principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni**, in virtù della competenza regionale in materia di ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri regionali prevista dall'art. 122 Cost. Difatti, Il nucleo essenziale della disciplina della sospensione contenuta nel d.lgs. n. 235 del 2012 va ricondotto, sulla base del criterio della prevalenza, alla **materia di competenza statale esclusiva «ordine pubblico e sicurezza»** (art. 117, comma 2, lettera h, Cost.). **Non si tratta, quindi, di un'ipotesi di intreccio inestricabile di materie, che solo imporrebbe il previo coinvolgimento delle Regioni**.

In riferimento alla seconda questione, invece, la Corte ha ritenuto che in base alla giurisprudenza della Corte EDU, i Legislatori nazionali godono di **un ampio margine di apprezzamento nella disciplina del diritto di elettorato passivo**, in particolare quando viene in gioco la peculiare esigenza di garantire stabilità ed effettività di un sistema democratico nel quadro del concetto di «democrazia capace di difendere sé stessa». Pertanto, la disposizione censurata, con la previsione di determinati requisiti di onorabilità degli eletti, mira a garantire l'integrità del processo democratico nonché la trasparenza e la tutela dell'immagine dell'amministrazione. Di conseguenza, la previsione dell'applicazione automatica della misura **non contrasta con l'art. 3 del Protocollo CEDU**, poiché non affida ai giudici nazionali il potere di individualizzarla. **In base alla giurisprudenza della Corte edu, infatti, gli Stati contraenti possono scegliere se affidare al giudice la valutazione sulla proporzionalità della misura o incorporare questo apprezza-**

mento nel testo della legge, attraverso un bilanciamento a priori degli interessi in gioco. [A. Contieri]

**PIANI DI RIENTRO E ACCREDITAMENTI: UN'OCCASIONE
"PUGLIESE" PER RICORDARE IL RIPARTO DI COMPETENZE IN
SANITÀ**

Corte cost., sent. 9 febbraio 12 marzo 2021, n. 36, Pres. Coraggio, red. Sciarra

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Artt. 10, 35, 44, 45, 47 e 49 della legge della Regione Puglia 30/11/2019, n. 52]

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

Con ricorso statale sono state impugnate alcune disposizioni della legge della Regione Puglia n. 52 del 2019, recante "Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e pluriennale 2019-2021". Fra queste, le disposizioni oggetto della sentenza n. 36 del 2021 riguardano l'ambito sanitario.

La Corte accoglie due delle questioni sollevate dal ricorso governativo, segnatamente quelle relative agli articoli 47 e 49 della legge pugliese.

L'art. 47 concerneva il rimborso delle spese per i pazienti che, per esigenze cliniche documentate, si devono recare fuori Regione per il trattamento di malattie rare non curabili in Puglia. A tal fine, il comma 2 dell'art. 47 stanziava centomila euro per l'esercizio finanziario dl 2019.

La questione è fondata perché la norma prevede il rimborso per una prestazione sanitaria (non meramente assistenziale) che, però non è inclusa nell'elenco dei livelli essenziali di assistenza (LEA) stabiliti con d.P.C.M. 12 gennaio 2017. La Corte infatti ricorda che, con riguardo alle malattie rare, è previsto «il diritto del paziente all'esenzione dalla partecipazione al costo delle correlate prestazioni di assistenza sanitaria (art. 52), ma nulla prevede per le spese di trasporto, di viaggio o di soggiorno».

Poiché, dunque, la Regione Puglia è soggetta agli stretti vincoli dei piani di rientro dal disavanzo sanitario, è preclusa la possibilità di prevedere incrementi della spesa sanitaria ulteriori rispetto a quanto previsto nei LEA (cfr. a riguardo la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, fra cui da ultimo sent. n. 130

del 2020). Ne segue la violazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

La seconda questione accolta (invero, solo parzialmente) dalla Corte concerne l'art. 49, secondo cui l'autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio delle strutture sanitarie e sociosanitarie non produce effetti ai fini dell'accreditamento istituzionale, salvo che in tre ipotesi. Queste riguardano la diagnostica per immagini e la PET, ove le strutture già autorizzate per le "grandi macchine" possono ritenersi accreditate anche per queste e viceversa. Secondo il ricorrente, sarebbe ravvisabile la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in specie con i principi fondamentali in materia di «tutela della salute», letto alla luce degli artt. 8, 8-ter e 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992 (che dettano i principi fondamentali in materia di autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie).

Confermato che il regime delle autorizzazioni e degli accreditamenti costituisce un principio fondamentale in materia di tutela della salute, la Corte rammenta che l'autorizzazione riguarda l'esercizio di tutte le attività sanitarie, mentre l'accreditamento richiede requisiti ulteriori rispetto a quelli necessari per la prima, nonché l'accettazione del sistema di pagamento a prestazione (art. 8-quater, d.lgs. 502/1992).

Così, richiamando i propri precedenti in materia, il giudice delle leggi sottolinea che autorizzazione ed accreditamento sono due procedimenti tra loro autonomi, poiché ciascuno è «finalizzato alla valutazione di indici di fabbisogno diversi e non sovrapponibili». Vengono quindi considerate illegittime le deroghe introdotte dalla legge pugliese, per violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute.

[L. Busatta]

PARZIALE INCOSTITUZIONALITÀ DELLE DISPOSIZIONI LEGISLATIVE DELLA REGIONE MOLISE SUL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE PER CONTRASTO CON LA «TUTELA DELLA CONCORRENZA»

Corte cost., sent. 23 febbraio – 15 marzo 2021, n. 38, Pres. Coraggio, red. de Pretis

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[art. 1, comma 1, legge 15 del 2019 della Regione Molise e art. 3, comma 2, legge 22 del 2019 della Regione Molise]

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

La sentenza n. 38 del 2021 della Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 1, comma 1, della legge n. 15 del 2019 della Regione Molise, per violazione della competenza statale in materia di «tutela della concorrenza» ex art. 117, comma secondo, lettera e), facendo proprie le critiche prospettate dalla Presidenza del Consiglio.

La pronuncia ha invece dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della legge n. 22 del 2019 della Regione Molise.

L'art. 1 della legge n. 15 del 2019 aveva rinviato al 31 dicembre 2020 il termine, precedentemente fissato al primo settembre 2017, per l'adempimento da parte delle amministrazioni comunali dell'obbligo di pubblicare il bando di gara relativo all'affidamento dei servizi del trasporto pubblico locale.

Di conseguenza, l'art. 1 della legge n. 15 del 2019 comportava la possibilità di proroga dei contratti di servizio già perfezionati, nonché quella di nuovi affidamenti diretti a soggetti terzi, fino alla data del 31 dicembre 2020.

La norma ha trovato effettiva applicazione, come evidenziato dalla stessa Corte, da parte del Comune di Campobasso che, richiamando espressamente l'art. 1, ha disposto con delibera di giunta n. 91 del 2020 la proroga del contratto di affidamento del servizio di trasporto pubblico urbano.

Avendo consentito la proroga di contratti già in corso di efficacia e la possibilità di affidamento diretto a soggetti terzi, la norma ha invaso la competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza». Per questa ragione, secondo la Corte Costituzionale, il contenuto della disposizione era da considerarsi costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera e) Cost.

La Consulta ha, invece, fatto salvo l'art. 3, comma secondo, della legge 15 del 2019 della Regione Molise. L'art. 3, infatti, aveva disposto che, nelle more della pubblicazione e aggiudicazione del bando di gara per l'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale su gomma, la Regione Molise potesse predisporre tutti i provvedimenti necessari ad adeguare i contratti in essere per razionalizzare i costi, garantire prestazioni efficaci ed efficienti, salvaguardare i diritti patrimoniali e non patrimoniali dei lavoratori dipendenti.

Le questioni di legittimità relative all'art. 3 sono state ritenute infondate, dal momento che la stessa disposizione era stata formulata nel senso di prevedere, in prospettiva, la pubblicazione di bandi di gara per l'affidamento dei servizi, limitandosi esclusivamente a predisporre un quadro normativo di garanzia temporanea, in attesa del perfezionamento di futuri affidamenti. [E. Verdolini]

LA CORTE TORNA SULL'IMPOSTA DI REGISTRO: NORME DI SISTEMA E RIPRISTINO RETROATTIVO DI UNA LINEA DI POLITICA DEL DIRITTO

Corte cost., sent. 9 febbraio – 16 marzo 2021, n. 39, Pres. Coraggio, Red. Antonini

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[D.P.R. 26 marzo 1986, n. 131, art. 20, come modificato dall'art. 1, comma 87, lett. a), nn. 1) e 2), della legge 27 dicembre 2017, n. 205; art. 1, comma 1084, della legge 30 dicembre 2018, n. 145]

(Costituzione, artt. 3, 24, 53, 81, 97, 101, 102 e 108)

La sentenza rigetta le questioni di legittimità costituzionale proposte dalla Commissione tributaria di Bologna sull'art. 20 del t.u. sull'imposta di registro, come modificato dall'art. 1, comma 87, lettera a), numeri 1) e 2), della legge n. 205 del 2015 (legge di bilancio 2018), e in subordine sull'art. 1, comma 1084, della legge n. 145 del 2019 (legge di bilancio 2019).

La prima disposizione introduceva una precisazione in ordine alla modalità di applicazione dell'**imposta di registro**, stabilendo che questa è determinata secondo la intrinseca natura e gli effetti giuridici dell'atto presentato alla registrazione, anche se non vi corrisponda il titolo o la forma apparente, sulla base degli elementi desumibili dall'atto medesimo, “prescindendo da quelli extratestuali e dagli atti ad esso collegati, salvo quanto disposto dagli articoli successivi”.

La disposizione successiva aggiungeva che tale precisazione – la quale escludeva dunque la rilevanza degli elementi extratestuali – costituiva **interpretazione autentica** dell'art. 20 t.u. imposta di registro.

Il giudice *a quo* appuntava le sue censure in principalità sulla norma-base, denunciandone il contrasto con il principio di eguaglianza, con quello di ragionevolezza e con il principio di capacità contributiva, sotto il profilo della equità tributaria, sul presupposto che la norma, limitando le capacità di accertamento della sostanza sottostante l'atto sottoposto a registrazione in base alla sua “causa reale”, avrebbe sottratto ad imposizione un fenomeno espressivo di capacità contributiva.

In via subordinata, il giudice rimettente censurava la norma che qualificava tale intervento legislativo come “interpretazione autentica”, evocando diversi profili di irragionevolezza ed ulteriori parametri.

La sentenza respinge come manifestamente infondata la prima censura, formulata in relazione agli artt. 3 e 53 Cost., trattandosi di questione già respinta nel merito con la sentenza n. 158 del 2020.

Dopo aver ripreso ed approfondito gli argomenti contenuti in tale pronuncia a sostegno della ragionevolezza dell'intervento legislativo e della sua coerenza rispetto al sistema dell'imposta di registro, che rimane incentrata sull'atto, la Corte rigetta anche le censure proposte in subordine.

A tal proposito essa osserva che la natura effettivamente interpretativa o invece semplicemente retroattiva della norma non è dirimente ai fini della decisione della questione di legittimità costituzionale. Ciò che rileva, invece, è che la retroattività possa trovare *“adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza ... e non contrasti con altri valori e interessi costituzionalmente protetti”*.

In tale quadro, la norma sull'irrelevanza degli elementi extratestuali va confrontata non tanto con l'indirizzo giurisprudenziale maturato tra i due interventi normativi, bensì con la più complessiva vicenda dell'applicazione dell'imposta di registro tra interventi del legislatore e interpretazioni giurisprudenziali.

Tale esame consente alla Corte di ribadire la *“valenza sistematica”* - già evidenziata nella sentenza n. 158 del 2020 - dell'intervento legislativo del 2017 rispetto alla disciplina del tributo, risultante dal fatto che la prevista irrilevanza degli elementi extratestuali da un lato riafferma l'originaria natura della imposta di registro come *“imposta d'atto”* secondo le specificità del diritto tributario; dall'altro, sul piano sistematico, è coerente con la disciplina garantistica dell'abuso di diritto contenuta nell'art. 10-*bis* della legge n. 212 del 2000, che esige il contraddittorio endoprocedimentale con il contribuente e richiede, quale requisito dell'abuso, che l'operazione contestata determini *“indebiti”* vantaggi fiscali o sia priva di sostanza economica.

Così ricostruita la disposizione del 2017, la sentenza osserva che *“la legittimità di un intervento che attribuisce forza retroattiva a una genuina norma di sistema non è contestabile nemmeno quando esso sia determinato dall'intento di rimediare a un'opzione interpretativa consolidata nella giurisprudenza (anche di legittimità) che si è sviluppata in senso divergente dalla linea di politica del diritto giudicata più opportuna dal legislatore (sentenza n. 402 del 1993)”*.

La sentenza esclude anche possibili profili di violazione dell'**art. 6 della CEDU**, evocati dal rimettente nell'ambito della censura di irragionevolezza in relazione alla asserita impossibilità di giustificare la retroattività della norma con i *“motivi imperativi di interesse generale”* richiesti dalla giurisprudenza della Corte EDU. Riprendendo un argomento sottolineato dall'*amicus curiae* (l'Associazione nazionale tributaristi italiani, sezione Lombardia, ammessa a presentare l'opinione scritta ai sensi dell'art. 4-*ter* delle Norme integrative), la Corte ricorda che le

norme della CEDU sono volte a tutelare i diritti della persona contro il potere dello Stato e della pubblica amministrazione e non viceversa.[F. Corvaja]

**È ILLEGITTIMA L'ATTRIBUZIONE DELLE FUNZIONI DI GIUDICE
COLLEGIALE
AL MAGISTRATO ONORARIO**

Corte cost., sent. 17 marzo 2021, n. 41, Pres. Coraggio, red. Amoroso

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti [n. 4/2020](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Artt. da 62 a 72 d.l. 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con l. 9 agosto 2013, n. 98]

(artt. 102, 106 c. 1, 2 Cost.)

È costituzionalmente **illegittima** l'attribuzione al **magistrato onorario**, quale ausiliario di Corte d'appello, delle funzioni del giudice **collegiale** (in luogo di quelle di giudice "singolo"). Infatti, l'attribuzione a giudici onorari della funzione di giudice collegiale nei tribunali ordinari è stata ritenuta legittima nella giurisprudenza costituzionale solo in caso di esigenze temporanee o situazioni eccezionali e senza che ciò incida sullo status del magistrato. «La previsione ad opera delle disposizioni censurate dello svolgimento di funzioni (nient'affatto di giudici singoli, ma) di giudici collegiali presso le corti d'appello, dove i giudici ausiliari sono strutturalmente inseriti [...] risulta essere [...] del tutto fuori sistema» e si pone in radicale contrasto con l'art. 106, commi 1 e 2 Cost.

Tuttavia, a fronte di tale riconosciuta illegittimità la sussistenza di altri valori costituzionali di pari o superiore livello impongono un bilanciamento, e più nello specifico di **modulare nel tempo gli effetti della decisione** (come avvenuto in casi analoghi: sentt. nn. 266/1988, 50/1989). Allora, per lasciare al legislatore un sufficiente lasso di tempo che assicuri la «necessaria gradualità nella completa attuazione della normativa costituzionale», la *reductio ad legitimitatem* può farsi inserendo nella normativa censurata un termine entro (e non oltre) il quale il legislatore è chiamato a intervenire: «l'illegittimità costituzionale della normativa censurata può essere dichiarata nella parte in cui non prevede che essa si applichi fino al completamento del riordino del ruolo e delle funzioni della magistratura

onoraria nei tempi contemplati dal citato art. 32 del d.lgs. n. 116 del 2017, così riconoscendo ad essa – per l’incidenza dei concorrenti valori di rango costituzionale – una temporanea tollerabilità costituzionale, rispetto all’evocato parametro dell’art. 106, primo e secondo comma, Cost.». In tale periodo rimane così legittima la composizione dei collegi delle Corti d’appello.

Pertanto, è dichiarata l’illegittimità costituzionale degli artt. da 62 a 72 del d.l. n. 69/2013 (così come convertito), nella parte in cui non prevedono che essi si applichino fino a quando non sarà completato il riordino del ruolo e delle funzioni della magistratura onoraria nei tempi stabiliti dall’art. 32 del d.lgs. n. 116/2017.

UNA PRONUNCIA SU (MOLTI E) DIVERSI PROFILI DELL’IMPIEGO PUBBLICO REGIONALE E PROVINCIALE

Corte cost., sent. 24 febbraio – 19 marzo 2021, n. 42, Pres. Coraggio, red. Petitti

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 10, c. 1° e 2°, 11, c. 1° e 4°, e 15, c. 1° della legge della legge Provincia autonoma di Trento 23/12/2019, n. 13; art. 10 della legge della legge Provincia autonoma di Trento 23/12/2019, n. 12]

(artt. 3, 117, c. 2°, lettera l), e c. 3° Cost.)

La sentenza n. 42 del 2021 affronta **una serie di questioni di legittimità costituzionale promosse dal Governo nei confronti dell’art. 10 della legge della Provincia autonoma di Trento 23 dicembre 2019, n. 12 e di diverse disposizioni contenute nella legge della Provincia autonoma di Trento 23 dicembre 2019, n. 13** (Legge di stabilità provinciale 2020).

Le questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti dell’**art. 10** della legge prov. Trento n. 12 del 2019 sono **tutte dichiarate infondate**. Nella disposizione impugnata era prevista un’ulteriore proroga (al 30 giugno 2020) dei termini di validità delle graduatorie per le assunzioni di personale provinciale a tempo indeterminato relative al comparto autonomie locali (comma 1) e per le graduatorie per l’assunzione di personale a tempo indeterminato degli enti strumentali indicati dall’art. 33, comma 1, lettera a) della legge della Provincia autonoma di

Trento 16 giugno 2006, n. 3, «fatta eccezione per le graduatorie del personale sanitario». Muovendo dal presupposto che la disciplina delle graduatorie concorsuali attenga alla materia «ordinamento civile» (**art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.**), il ricorso statale aveva evidenziato il contrasto tra le disposizioni impugnate e l'art. 1, comma 147, della legge n. 160 del 2019, secondo cui «le graduatorie approvate nell'anno 2011 sono utilizzabili entro il termine massimo del 30 marzo 2020. Il Governo inoltre aveva chiesto di censurare la disposizione regionale per violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica di cui all'**art. 117, terzo comma, Cost.**, e dell'**art. 3 Cost.**, per aver escluso dalla proroga le graduatorie relative al personale sanitario, così introducendo una disparità di trattamento ingiustificata. La questione viene giudicata **infondata in riferimento a tutti e tre i parametri invocati**. Secondo la Corte, infatti, non sussiste alcuna lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., perché (e la Corte in questo ribadisce un orientamento già consolidato) la disciplina dell'impiego pubblico regionale deve essere ricondotta all'**ordinamento civile**, di competenza esclusiva statale, «solo “per i profili privatizzati del rapporto”, **attinenti al rapporto di lavoro già instaurato**, laddove “i profili ‘pubblicistico-organizzativi’ rientrano nell'**ordinamento e organizzazione amministrativa regionale**, e quindi appartengono alla **competenza legislativa residuale della Regione**. Allo stesso modo, la Corte ritiene **priva di fondamento la censura concernente la violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica** e quella riguardante il contrasto con l'**art. 3 Cost.**, giudicando pienamente giustificabile l'esclusione dalla proroga del personale del ruolo sanitario, per il quale è comprensibile la necessità, per ragioni di aggiornamento professionale, che l'assunzione non avvenga dopo un tempo troppo distante dal concorso.

Per quanto riguarda, invece, **la legge prov. Trento n. 13 del 2019** ad essere impugnato è, anzitutto, l'**art. 10**, con cui sono stati modificati i limiti per la spesa relativa al personale provinciale appartenente ai comparti autonomie locali e ricerca (comma 1) nonché al comparto scuola (comma 2) per il triennio 2020-2022. Secondo il ricorrente questa disposizione, per non aver fornito elementi per l'individuazione dei criteri utilizzati per la definizione degli importi previsti, (e quindi potendo includere eventuali incrementi per rinnovi contrattuali) avrebbe violato l'**art. 117, secondo comma, lettera l)**, della Costituzione. Secondo la Corte, però, si tratta di una censura **inammissibile**, perché «**generica e oscura**» e perché «manca del tutto di confrontarsi con il tenore della disposizione oltre che con i riscontri emergenti dai lavori preparatori, dai quali si ricava invece pianamente che lo stanziamento in esame [...] riguarda voci di spesa “a regime” per il personale, che non includono oneri per rinnovi contrattuali.

Della legge prov. Trento n. 13 del 2019 era stato poi impugnato l'**art. 11 co. 4**, con cui è stata stanziata una somma (500.000 euro) sui bilanci degli anni 2020-2022 per coprire la metà della quota di adesione a fondi sanitari integrativi per i familiari del personale provinciale di età inferiore a diciotto anni. Secondo la Corte però, per questa parte, il ricorso **non è ammissibile**, perché si limita a riassumere il tenore della disposizione censurata e a evocare la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., mancando di offrire una «sia pure sintetica argomentazione di merito».

Del medesimo **art. 11**, per motivi del tutto analoghi e ancora in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., il ricorrente aveva impugnato anche il **co. 1**. Sul punto, però, la Corte si limita a dichiarare **cessata la materia del contendere**, poiché la disposizione è stata abrogata dall'art. 9, comma 8, della legge della Provincia autonoma di Trento 28 dicembre 2020, n. 16, senza aver mai trovato applicazione e soddisfacendo le richieste del ricorrente.

L'ultima disposizione impugnata è l'**art. 15, comma 1**, della medesima legge prov. Trento n. 13 del 2019, nella parte in cui aveva introdotto, nell'ambito dell'intesa con l'Università di Trento, una **riserva per l'accesso ai corsi universitari** «di un numero di posti non inferiore al 10 per cento per **candidati residenti in provincia di Trento**, nell'ipotesi di parità di merito con candidati non residenti». Secondo la Corte tale disposizione è **illegittima**, per **violazione dell'art. 3 Cost.**, perché introduce un criterio di preferenza basato solo sulla residenza nel territorio provinciale, senza che sia possibile intravedere alcuna ragionevole correlazione tra il requisito della residenza nel territorio provinciale e l'accesso ai corsi universitari. Preliminarmente, peraltro, la Corte aveva “corretto” il parametro evocato dal ricorrente, che esplicitamente lamentava la violazione del secondo comma dell'art. 3 Cost., ma che, dal tenore complessivo dello stesso ricorso e della delibera governativa di autorizzazione, riferisce implicitamente ma chiaramente la violazione al principio di uguaglianza di cui all'art. 3, primo comma, Cost. [A. Arcuri]

ILLEGITTIMO IL TAGLIO DEI VITALIZI A TEMPO DEGLI “ONOREVOLI” SICILIANI

Corte cost., sent. 9 febbraio 2021 – 23 marzo 2021, n. 44, Pres. Coraggio red.

Zanon

Questione segnalata nel bollettino delle questioni pendenti [n. 2/2020](#)

GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE

[Art. 1, c. 12° e 13°, della legge della Regione Siciliana, n. 19 del 2019]

(artt. 14 e 17 del r.d.lgs. n. 455/1946, convertito nella l. cost. n. 2/1948, nonché con gli artt. 3 e 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo in relazione ai principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 1, commi da 965 a 967, l. 145/2018 e il principio di leale collaborazione)

La Corte costituzionale dichiara illegittime le disposizioni della legge regionale siciliana (art. 1, commi 12 e 13, l. Reg. Sicilia n. 19 del 2019), in materia di **“rideterminazione degli assegni vitalizi”, che limitavano il taglio di tali assegni esclusivamente per un periodo di 5 anni.**

Nel ricorso, i rappresentanti dello Stato avevano censurato la normativa siciliana ritenendola **in contrasto con gli articoli 14 e 17 dello Statuto regionale siciliano, con le previsioni della legge di bilancio 2019 (art. 1, commi da 965 a 967), in quanto principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica** e perciò parametro interposto con **l'art. 117, terzo comma, Cost.**, con **l'art. 3 Cost.** e con il **principio di leale collaborazione**. Difatti, in base alle disposizioni statali indicate come parametro interposto, entro il 30 maggio 2019 le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano avrebbero dovuto provvedere a rideterminare, secondo il metodo di calcolo contributivo, gli importi dei vitalizi già in essere in favore di coloro che avessero ricoperto la carica di Presidente della Regione, di consigliere o di assessore regionale.

Le medesime disposizioni rimettevano la definizione dei criteri e dei parametri per la suddetta rideterminazione ad **un'intesa da sancire in sede di Conferenza Stato-Regioni**, «al fine di favorire l'armonizzazione delle rispettive normative». In particolare, le disposizioni regionali impugnate si ponevano in contrasto con le previsioni statali – che dettano principi fondamentali nella materia – nella parte in cui la nuova disciplina è **«testualmente limitata nella sua applicazione a un periodo di tempo determinato (cinque anni)»**. Al contrario, le disposizioni statali invocate quali parametri interposti disegnerebbero una disciplina a regime e senza limiti temporali. Allo stesso modo, sarebbero stati violati alcuni parametri e criteri contenuti nell'intesa sancita in sede di Conferenza permanente, con ciò determinando una lesione del principio di leale collaborazione. Infine, le disposizioni avrebbero violato anche l'art. 3 Cost., poiché avrebbero determinato una deroga alla normativa statale armonizzata a livello nazionale.

Una volta ritenuto che i commi della legge di bilancio per il 2019 utilizzati come parametro interposto siano, alla luce della presenza di una serie di indici elaborati

dalla giurisprudenza costituzionale, effettivamente qualificabili come principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica, **la Corte dichiara la questione fondata proprio per la violazione di quest'ultimi**. Difatti, il Legislatore con la scelta normativa di ricalcolo dei vitalizi regionali già in essere perseguiva l'obiettivo di un risparmio tramite la riduzione dei costi di funzionamento degli organi elettivi, obiettivo la cui attuazione non viene definita esclusivamente a livello statale, ma viene rimessa ad una disciplina concertata in sede di conferenza unificata, valorizzando così, anche in questo campo, **il principio di leale collaborazione**. Pertanto, la Corte, in conclusione, rileva che **non compete ad una legge regionale declinare nelle forme di una riduzione di durata solo temporanea il ricalcolo dei vitalizi già maturati imposto a regime dai principi fondamentali della normativa statale**. [A. Contieri]

**RINNOVABILI: LA CORTE “SALVA” GLI ACCORDI CONTENENTI
“MISURE COMPENSATIVE MERAMENTE PATRIMONIALI”
PRECEDENTI ALLE LINEE GUIDA DEL 2010**

Corte cost., sent. 10 febbraio – 23 marzo 2021, n. 46, Pres. Coraggio, red. Amorososo

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 1, comma 953, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021)]

(artt. 3, 24, 41, 97, 101, 102, 111, 113 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione ai principi generali della materia della produzione energetica da fonti rinnovabili sanciti dagli artt. 6 della direttiva 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 settembre 2001, sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità e 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità) e agli obblighi internazionali sanciti dagli artt. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 e 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, nonché

dell'art. 2 del Protocollo di Kyoto dell'11 dicembre 1997 (Convenzione sui cambiamenti climatici), ratificato e reso esecutivo con legge 1° giugno 2002, n. 120)

Con quattro ordinanze di contenuto analogo, il Consiglio di Stato solleva diverse qqddll su una disposizione (contenuta nella legge di bilancio 2019) confermativa dell'efficacia degli accordi, relativi ad impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, contenenti misure compensative “meramente patrimoniali” precedenti al 3 ottobre 2010.

Il giudice rimettente, in primo luogo, dubita «della compatibilità della disposizione con il principio di ragionevolezza, poiché, eccedendo dalle esigenze connesse all'obiettivo legittimo di adeguare per il futuro gli accordi contenenti misure compensative di carattere meramente patrimoniale alle linee guida nazionali ministeriali entrate in vigore il 3 ottobre 2010, **dispone per il passato la sanatoria generalizzata di accordi contrari alle stesse**. Tale irragionevolezza si correlerebbe, vieppiù, alla circostanza che **la norma non contempla *ipso iure* l'inefficacia, neppure per il periodo successivo alla propria entrata in vigore, di tali convenzioni, né prevede alcun termine entro il quale le stesse devono essere riviste dalle parti**».

La Corte, dopo aver ricostruito il complesso quadro normativo (nel quale è in passato intervenuta una pronuncia degli stessi giudici costituzionali - sentenza n. 383 del 2005 – che hanno dichiarato l'illegittimità di una disposizione che escludeva gli impianti alimentati da fonti rinnovabili dagli accordi relativi a misure compensative), ha ritenuto infondati i dubbi sollevati dal Consiglio di Stato sulla ragionevolezza della disposizione.

In particolare, ad avviso della Corte, le Linee Guida del 2010 (d.m. 10 settembre 2010 entrate in vigore il 3 ottobre) che hanno modificato i limiti – oggettivi e soggettivi – e i presupposti degli accordi “compensativi” relativi agli impianti di produzione di energia “rinnovabile”, costituiscono uno “spartiacque”, introducendo, tra le altre modifiche, il divieto di accordi recanti misure di compensazione “meramente patrimoniali”.

In questo senso, peraltro, la disposizione censurata non contiene affatto una “sanatoria” degli accordi precedenti, ma semplicemente la riconferma della loro efficacia, posto che le Linee Guida non avevano efficacia retroattiva.

La Corte osserva, inoltre, che – benché non sia previsto un termine di “adeguamento” degli accordi incompatibili con le linee guida – la disposizione **contiene un vero e proprio «obbligo a contrattare – non mera esortazione, ma vincolo giuridico**, suscettibile eventualmente di inadempimento, con tutte le relative conseguenze civilistiche, quale l'eccezione di inadempimento di cui all'art. 1460 del codice civile».

Dall'infondatezza della prima qdl, discende "a cascata", anche l'infondatezza delle altre censure («che hanno un filo conduttore comune, quello della assunta sanatoria di un vizio di nullità assoluta degli accordi recanti misure compensative, sanatoria asseritamente recata dalla disposizione censurata»).

Ad avviso della Corte, infatti, il riconoscimento dell'efficacia degli accordi precedenti al 3 ottobre 2010, essendo – per l'appunto – la conferma di una situazione giuridica già cristallizzata con le Linee Guida, non incide né sul diritto di difesa (art. 24 Cost.), né sui principi di separazione dei poteri e del giusto processo (in riferimento agli artt. 3, 97, 101, 102 e 113 Cost. e artt. 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU) in quanto «**l'intento del legislatore [...] è stato quello di tutelare il mercato e l'ambiente** con un intervento bilanciato di razionalizzazione nel cui contesto è inserita anche la conferma del carattere diacronicamente differenziato della più restrittiva disciplina delle «misure compensative e di riequilibrio ambientale» dettata dalle Linee guida del 2010. **Il mantenimento dell'efficacia dei "vecchi accordi" tra operatori e Comuni (quelli ante 3 ottobre 2010) non ha alcuna portata sanante di una asserita invalidità sopravvenuta** e, nei limiti in cui ciò ha anche una ricaduta sull'interpretazione della normativa previgente, è comunque giustificato dalla già rilevata complessiva ragionevolezza della norma».

La finalità perseguita dal legislatore, inoltre, costituirebbe «motivi imperativi di interesse generale» ai sensi della giurisprudenza CEDU (da ultimo, Corte EDU, sentenza 30 gennaio 2020, Cicero e altri contro Italia).

Neppure è fondata la questione sollevata in relazione all'art. 41 Cost. in quanto – osserva la Corte – gli accordi in questione sono stati stipulati "liberamente" dagli operatori (che vi hanno anche dato esecuzione per molto tempo).

La Corte dichiara anche l'infondatezza della qdl relativa alla presunta violazione del principio di «massima diffusione delle energie rinnovabili», osservando come gli accordi in questione non condizionassero il rilascio delle autorizzazioni.

È stata invece dichiarata l'inammissibilità delle qqdll sollevate con due delle quattro ordinanze, per carente motivazione sulla rilevanza. In due dei giudizi *a quibus*, infatti, la disposizione censurata era entrata in vigore nel corso del giudizio d'appello e il rimettente Consiglio di Stato non aveva motivato in ordine alla sua applicabilità nelle vertenze. [F. Conte]

FINALMENTE ANCHE PER IL PROCEDIMENTO ELETTORALE PREPARATORIO C'È “UN GIUDICE A BERLINO”!

Corte cost., sent. 24 febbraio 2021 – 26 marzo 2021, n. 48, Pres. Coraggio red.
Zanon

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 18-*bis*, c. 1° e 2°, del d.P.R. n. 361/1957]

(artt. 1, secondo comma; 3; 48, secondo comma; 51, primo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 3 del Protocollo addizionale alla CEDU)

La Corte costituzionale dichiara non fondate e inammissibili le questioni sollevate dal tribunale di Roma, che dubitava della conformità a Costituzione **dell'articolo 18-*bis* del Testo Unico delle norme per l'elezione della Camera dei deputati** (d.P.R. n. 361 del 1957) là dove stabilisce, da un lato, il **numero minimo di sottoscrizioni** che ciascuna lista deve raccogliere per presentarsi alle elezioni per la Camera dei deputati e, dall'altro, l'ambito dei soggetti esonerati da tale onere. In particolare, secondo il Tribunale doveva considerarsi **eccessivo il numero di firme da raccogliere** in ciascun collegio plurinominale (almeno 1500) e **troppo ristretto il novero dei soggetti politici** esonerati dall'onere di raccogliere le sottoscrizioni (limitato ai soli soggetti che avessero costituito gruppi parlamentari in entrambe le Camere).

L'aspetto di sicuro più rilevante della decisione riguarda la soluzione di una questione da tempo assai dibattuta, a proposito della quale la Corte ha affermato, definitivamente, la **giurisdizione del giudice ordinario sulle controversie riguardanti il c.d. “procedimento elettorale preparatorio”**. Difatti, la Corte, dovendo pronunciarsi sulla rilevanza delle questioni, dipendente dalla sussistenza della giurisdizione in capo al giudice ordinario sulla controversia, ha ritenuto che **la Costituzione non esclude la giurisdizione del giudice ordinario – giudice “naturale” dei diritti – sul contenzioso che nasce nel cosiddetto procedimento preparatorio alle elezioni politiche nazionali**, e che include le controversie relative all'ammissione di liste o di candidati, coinvolgendo quindi il diritto di elettorato passivo garantito dall'art. 51 Cost. Difatti, rispondendo alla necessità di garantire l'indipendenza delle Camere da ingerenze di altri organi **l'articolo 66 Cost.**, interpretato anche alla luce dei lavori dell'Assemblea costituente, **«non sottrae af-**

fatto al giudice ordinario, quale giudice naturale dei diritti, la competenza a conoscere della violazione del diritto di elettorato passivo nella fase antecedente alle elezioni, quando non si ragiona né di componenti eletti di un'assemblea parlamentare né dei loro titoli di ammissione». La Corte - dopo aver preso atto dell'assenza di un rito processuale che, in relazione alle elezioni politiche nazionali, consenta la tutela giurisdizionale tempestiva del diritto di elettorato passivo - ha ritenuto comunque **sussistente la giurisdizione del giudice ordinario**, soprattutto al fine di evitare il permanere di un ambito dell'ordinamento giuridico immune dal controllo di costituzionalità.

Pertanto, pur invitando il Legislatore ad intervenire in merito, la Corte ha rilevato che, allo stato attuale della normativa, **l'azione di accertamento di fronte al giudice ordinario risulti l'unico rimedio possibile per consentire la verifica della pienezza del diritto di elettorato passivo e la sua conformità alla Costituzione.**

Quanto al merito, la prima censura, relativa al numero minimo di sottoscrizioni necessario per presentare liste nei collegi plurinominali, è stata comunque ritenuta non fondata. Infatti, **alla luce dell'ampia discrezionalità** spettante al Legislatore in materia e in considerazione, inoltre, dell'interesse costituzionalmente rilevante alla serietà delle candidature, **la quantità di firme richieste non è stata giudicata manifestamente irragionevole.** La seconda censura, volta ad estendere l'ambito dei soggetti esonerati dall'onere di raccolta delle sottoscrizioni, è stata, invece, ritenuta inammissibile, perché affetta da carenza di motivazione, sia sull'interesse ad agire dei ricorrenti nel giudizio *a quo*, sia, di riflesso, sulla rilevanza. [A. Contieri]

NON È ILLEGITTIMO L'AUMENTO DELLE CONCESSIONI DEL GIOCO DEL BINGO GIÀ IN REGIME DI PROROGA, MA LA CORTE LANCIA UN MONITO.

Corte Cost., sent. del 23 febbraio – 29 marzo 2021, n. 49, Pres. Coraggio, red. Amato

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[artt. 3 e 41, 11 e 117, primo comma, Cost.]

(l. 205/2017 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020) a modifica della legge di stabilità 2014)

Non è illegittima la disposizione che differisce al 30 settembre 2018 il termine entro il quale l’Agenzia delle dogane e dei monopoli procede alla gara per la riattribuzione delle concessioni del gioco del bingo e, al contempo, alla lettera b), eleva gli importi dovuti dai concessionari, operanti in regime di proroga tecnica. Dichiarate inammissibili le motivazioni delle parti del giudizio a quo sull’art. 53 Cost., giacché non rientranti nel *thema decidendum* proposto dal giudice rimettente (*ex multis*, sent. nn. 186/2020 e 7/2019), escluso che ricorrano i presupposti perché la Corte sollevi d’ufficio dinanzi a sé la questione di legittimità costituzionale, mancando il “nesso di necessaria strumentalità o di pregiudizialità logica, idoneo a giustificare l’esercizio, da parte del giudice delle leggi, dell’eccezionale potere di autorimessione dinanzi a sé della q/c di una norma rimasta estranea al fuoco delle censure del rimettente” (tra le altre sent. 255/2014 e ord. 114/2014) e scartata infine la possibilità di rimessione della questione al giudice *a quo* in ragione delle modifiche intervenute alla legge in oggetto, giacché nessuno gli interventi legislativi ha eliminato o ridotto gli importi dovuti, lasciando così intatto il significato della disposizione censurata (sentt. 237/2020 e 79/2019), la corte dichiara tutte le censure non fondate.

Si esclude una violazione ex art. 3 Cost. Il giudizio riguarda una legge provvedimento che, per costante giurisprudenza, non è di per sé incompatibile con l’assetto costituzionale, ma deve soggiacere a uno scrutinio stretto di costituzionalità, sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta legislativa (sentt. 116/2020, 118/2019, ecc). In primo luogo il pagamento del canone mensile per i concessionari risulta correlato al vantaggio attribuito ai titolari di concessioni scadute, ai quali è consentita, in via eccezionale e transitoria, la prosecuzione dell’attività. L’incremento degli oneri si inserisce, poi, in un quadro complessivo di progressiva valorizzazione dei rapporti concessori e dei vantaggi competitivi che ne derivano per i privati e l’incidenza degli stessi risulta nel complesso, marginale rispetto ai guadagni dell’attività dei concessionari. L’abbandono del criterio iniziale per la determinazione dei canoni non è indice di arbitrarietà o irragionevolezza dell’incremento introdotto dalla disposizione censurata, giacché non c’è alcuna ragione che obblighi a correlare gli importi dovuti dai concessionari in proroga all’importo indicato come base d’asta delle nuove gare. In generale la *ratio* delle disposizioni censurate, mira a una migliore valorizzazione delle risorse pubbliche e risultano d’altra parte sostenibili per gli interessati.

Neppure è fondata la doglianza ex art 41 Cost sulla lesione della libertà di iniziativa economica dei titolari di concessioni in proroga ai ripetuti differimenti del termine per le gare e alla conseguente mancanza di un orizzonte temporale certo. Tuttavia, la valutazione sulla convenienza dell’adesione al regime di proroga tecnica e sulla futura partecipazione alla gara spetta pur sempre all’imprenditore che potrà avvalersi o meno della proroga, pagando il canone mensile. Tra l’altro, trat-

tandosi di rapporti esauriti e solo eccezionalmente “consevati”, non è invocabile una tutela dell’affidamento, connessa alla durata dell’ammortamento degli investimenti e alla remunerazione dei capitali, che si riferisce ai rapporti concessori non ancora esauriti e nemmeno si rinviene un’incidenza sul piano della convenienza economica. Inoltre, il settore sconta una forte incidenza del rischio normativo, “giacché la pervasiva componente pubblicistica che caratterizza il settore dei giochi pubblici può giustificare l’imposizione di sacrifici o limitazioni, in funzione del perseguimento degli interessi pubblici sottesi alla regolazione di queste attività imprenditoriali.” (sent 56/2015 e 16/2017).

È infine infondata la qlc relativa agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. quali parametri interposti per la violazione dell’art. 16 CDFUE sulla libertà d’impresa, e gli artt. 20 e 21 in merito di uguaglianza davanti alla legge e non discriminazione che si sovrappongono con i valori costituzionali dell’uguaglianza, della ragionevolezza e della libertà dell’iniziativa economica privata, già ritenuti non violati.

La Corte chiude con un monito al legislatore con cui auspica l’approdo a un quadro normativo definitivo e stabile che rimpiazzhi la prassi legislativa del costante e reiterato rinvio alle gare, fonte di incertezza nelle attività e nelle prospettive degli operatori del settore. [F. Minni]

ANCORA SULLA SANITÀ CALABRESE COMMISSARIATA

Corte cost., sent. 9 febbraio – 30 marzo 2021, n. 50, Pres. Coraggio, red.

Prosperetti

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 1, c. da 1° a 4°, e 2, c. 1°, della legge della Regione Calabria 13/03/2019, n. 6; art. 9, c. 1°, 2° e 4°, della legge della Regione Calabria 30/04/2020, n. 1]

(artt. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, e 120, secondo comma, della Costituzione)

La sentenza riunisce due ricorsi promossi dallo Stato contro due leggi della Regione Calabria. La prima (n. 6 del 2019) reca “Integrazione delle Aziende ospedaliere della città capoluogo della Regione”, mentre la seconda (n. 1 del 2020) apporta modifiche normative alla prima.

Nel merito, una prima questione ha ad oggetto l’art. 9, co. 1 e 2 della legge reg. Calabria n. 1 del 2020. Tale disposizione prevedeva la «integrazione» delle due aziende ospedaliere di Catanzaro. La Corte ne dichiara l’incostituzionalità per

violazione dei principi fondamentali in materia di «tutela della salute», poiché la disposizione «attesta in modo inequivoco che si è in presenza di una fusione» tramite costituzione di una nuova Azienda Ospedaliera Universitaria e non di un'incorporazione.

Con la seconda questione, relativa all'art. 9, co. 4, della legge reg. Calabria n. 1 del 2020, si contesta la previsione del procedimento di stipula del protocollo d'intesa per la definizione dei rapporti tra la Regione Calabria e l'Università degli studi "Magna Graecia" di Catanzaro, in materia di attività integrate di didattica, ricerca e assistenza. In base alla legge, questo avrebbe dovuto essere sottoscritto dal Rettore dell'Università, dal Commissario ad acta e dal Presidente della Giunta regionale.

La Corte giudica la disposizione lesiva dell'art. 120 Cost., dal momento che la nomina del commissario ad acta della Regione Calabria affida a questi l'incarico di stipulare il protocollo d'intesa con l'Università, senza prevedere il coinvolgimento del Presidente della Regione in tale procedimento.

[L. Busatta]

UN ULTERIORE TASSELLO NELLA VALORIZZAZIONE COSTITUZIONALE DELLA CATEGORIA DEGLI ENTI DEL TERZO SETTORE

Corte cost., sent. 9 marzo 2021 - 31 marzo 2021, n. 52, Pres. Coraggio, red. Amato

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 4, c. 26°, 8, c. 18° della legge della Regione Sardegna 28/12/2018, n. 48]

(artt. 3 e 118, c. 4° Cost.)

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 52/2021, si è pronunciata su **tre disposizioni della legge della Regione Sardegna n. 48 del 2018**, proseguendo l'opera di **valorizzazione costituzionale della categoria degli enti del terzo settore** (facendo seguito alla sentenza n. 131 del 2020), a partire dal ricorso promosso dal Governo nei confronti degli **artt. 4, comma 26, 8, commi 18 e 9** della legge della Regione Sardegna del 28 dicembre 2018, n. 48 (Legge di stabilità 2019), impugnati in riferimento agli **artt. 3 e 118, ultimo comma, della Costituzione**.

La **prima disposizione** impugnata è stata, appunto, **l'art. 4 co. 26**, che, inserendo il comma 2-bis nell'art. 3 della legge della Regione Sardegna del 5 dicembre 1995,

n. 35 ha previsto che «L'Azienda regionale per l'edilizia abitativa (AREA) è autorizzata ad **alienare a prezzo simbolico alle Onlus riconosciute dalla Regione** gli immobili in cui siano svolte attività di valenza sociale e di cui esse siano detentrici da almeno tre anni consecutivi. I dubbi posti dal ricorrente derivano dal fatto che la disposizione avrebbe attribuito un trattamento di favore agli enti del Terzo settore riconosciuti dalla Regione ed iscritti nei suoi registri, discriminando irragionevolmente le associazioni di promozione sociale che, avendo finalità analoghe, sono iscritte nel registro nazionale. La Corte risolve la questione a partire dalla ricostruzione dell'ambito applicativo in cui si colloca la disposizione impugnata. In particolare, il dato rilevante è che, nelle more dell'adozione del decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 15 settembre 2020, n. 106 che ha individuato le procedure per l'iscrizione al registro, alle associazioni di promozione sociale, ha continuato ad applicarsi, in via transitoria, la disciplina prevista dalla legge 7 dicembre 2000, n. 383, che all'art. 7 comma 2, che stabilisce che «l'iscrizione nel registro nazionale delle associazioni a carattere nazionale comporta il diritto di automatica iscrizione nel registro medesimo dei relativi livelli di organizzazione territoriale e dei circoli affiliati, mantenendo a tali soggetti i benefici connessi alla iscrizione nei registri di cui al comma 4», ossia i registri istituiti a livello regionale e provinciale. In virtù di questo collegamento tra l'iscrizione nei registri regionali e provinciali e quella nel registro nazionale, tra i destinatari dei benefici previsti dalla disposizione regionale impugnata, oltre alle associazioni iscritte nei (soli) registri regionali, devono ritenersi comprese anche le associazioni iscritte nel registro nazionale che siano dotate di articolazioni locali o circoli affiliati nel territorio regionale. **Così ricostruita, la delimitazione dei beneficiari introdotta dalla disposizione impugnata non è, secondo la Corte, irragionevole**, trovando la propria giustificazione nella *ratio dell'intervento regionale*, volto a promuovere, a livello locale, il ruolo di quelle associazioni che svolgano attività di valenza sociale, dimostrata attraverso il radicamento per tre anni continuativi nel territorio regionale.

La **seconda questione** ha invece ad oggetto l'**art. 8, comma 18** della medesima legge della Regione Sardegna del 28 febbraio 2018, n. 48, ed è forse quella più interessante tra le tre. La disposizione in questione, autorizzando l'**erogazione di contributi in favore delle associazioni onlus** «operanti nelle attività di distribuzione di beni di prima necessità a favore degli indigenti, per sostenerne i costi di locazione di immobili adibiti in via esclusiva o principale ad esercizio di attività sociali», prevede un **beneficio da cui esclude i soggetti con forma giuridica diversa** da quella associativa ma ugualmente provvisti della qualifica di onlus, nonché gli altri enti che – pur svolgendo tali attività – sono privi di tale qualifica. **Secondo la Corte tale disposizione viola l'118 co. 4 Cost, perché opera, senza alcu-**

na «causa normativa», una **differenziazione all'interno della categoria generale degli enti del terzo settore**. Differenziazione che sarebbe peraltro **intrinsecamente irragionevole - e quindi in violazione anche dell'art. 3 Cost.** - contrastando con la stessa ratio della disposizione impugnata, che è la promozione di servizi sociali nel territorio regionale attraverso un ampio coinvolgimento degli enti del Terzo settore.

La **terza questione** riguarda il successivo **art. 9** che, nel prevedere iniziative regionali volte alla prevenzione e al contrasto della violenza di genere, favorisce la creazione di centri specialistici, promossi da enti tra cui non contempla le associazioni di promozione sociale, la cui esclusione, secondo il ricorrente, sarebbe ingiustificata e lesiva degli artt. 3 e 118 Cost. **La Corte risolve quest'ultima questione con una decisione di infondatezza, attraverso un percorso di adeguamento interpretativo**, secondo cui, **nonostante l'elenco** della disposizione regionale non contempli espressamente le associazioni di promozione sociale, la genericità della nozione di «enti» ivi contenuta consente di includervi la categoria dei beneficiari in senso costituzionalmente conforme, **nel senso di ritenervi ricompresi anche (tutti) gli altri enti del Terzo settore**. Diversamente (non si può che ritenere, ribadendo quanto era stato appena espresso in riferimento all'art. 8 co. 8) **un'operazione di irragionevole differenziazione interna alla categoria avrebbe reso la disposizione incostituzionale**. [A. Arcuri]

LA CORTE “MODIFICA” PARZIALMENTE LA DISCIPLINA MOLISANA IN MATERIA DI VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE.

Corte cost., 24 febbraio 2021 – 31 marzo 2021, n. 53, Pres. Coraggio, red.
Modugno

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[art. 3, lett. *a*), *b*), *c*), legge reg. Molise 19 dicembre 2019, n. 17]

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

Nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale, secondo la prospettazione del Presidente del Consiglio dei Ministri, le disposizioni censurate introdurrebbero tre modifiche all'art. 8, legge reg. Molise 24 marzo 2000, n. 21, riconducibili alla materia «tutela dell'ambiente» di competenza esclusiva statale e

disciplinata dal d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante *Norme in materia ambientale*, conosciuto come *Codice dell'ambiente*.

La Corte ritiene non fondate le prime due questioni di legittimità costituzionale (lettere *a*) e *b*) dell'art. 3, legge reg. Molise n. 17 del 2019) perché alla mera sostituzione della rubrica dell'articolo del «Giudizio di compatibilità ambientale» con quella di «Provvedimento di valutazione di impatto ambientale» (lett. *a*)) non consegue la modifica di un procedimento autonomo che comporta l'adozione di un provvedimento unico regionale adottato, in ogni caso, all'esito dei lavori della conferenza dei servizi.

Né conduce ad illegittimità costituzionale la sostituzione dell'autorità regionale competente in materia di Valutazione di Impatto Ambientale, dalla Giunta regionale al Direttore del Servizio regionale competente (lett. *b*)), «dal momento che l'art. 7-bis cod. ambiente, al comma 5, stabilisce che autorità competente, per la VIA regionale, è la pubblica amministrazione con compiti di tutela, protezione e valorizzazione ambientale individuata secondo le disposizioni delle leggi regionali o delle Province autonome».

Diversamente viene trattata la questione relativa alla lettera *c*), nella parte in cui la legislazione regionale omette il richiamo complessivo all'art. 27-bis del *Codice dell'ambiente*, così configurando la possibile sottrazione di competenze alla conferenza dei servizi e sbilanciando sul terreno regionale la competenza sulla valutazione dei presupposti per il rilascio del provvedimento finale.

Secondo la Corte, la legislazione molisana non soddisfa l'obiettivo «di ricercare un tendenziale allineamento dei diversi schemi e modelli procedurali (sentenza n. 93 del 2019)» insito nella riforma del *Codice dell'ambiente* e si pone ben oltre le facoltà concesse dalla «normativa statale interposta» dettata dall'art. 7-bis, comma 8, d.lgs. n. 152 del 2006.

Ne consegue, per l'art. 3, legge reg. Molise 9 dicembre 2019, n. 17, la dichiarazione di illegittimità costituzionale «nella parte in cui, aggiungendo il comma 2-bis all'art. 8 della legge della Regione Molise 24 marzo 2000, n. 21 (*Disciplina della procedura di impatto ambientale*), prevede che «resta in capo alla Giunta regionale la presa d'atto del provvedimento di VIA nel rispetto dei termini dell'articolo 27-bis del decreto legislativo n. 152/2006», anziché prevedere che «resta fermo che il provvedimento di VIA è adottato all'esito dei lavori della conferenza di servizi e confluisce nel provvedimento autorizzatorio unico regionale, ai sensi dell'art. 27-bis del decreto legislativo n. 152 del 2006». [L. Di Majo]

I SOTTOTETTI DELLE CITTÀ DEL VENETO, TRA STANDARD DI ABITABILITÀ E TUTELA DEL PAESAGGIO

Corte cost., sent. 24 febbraio - 31 marzo 2021, n. 54, Pres. Coraggio, Red. Viganò

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

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

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

(Costituzione, artt. 3, 9, 32, 117, secondo comma, lettera *s*), e terzo comma)

La sentenza decide il ricorso proposto Governo contro tre articoli della legge regionale Veneto 23 dicembre 2019, n. 51 (Nuove disposizioni per il recupero dei sottotetti a fini abitativi).

Il Presidente del Consiglio censurava (*i*) le norme della legge regionale che dettano limiti minimi di altezza e di superficie di illuminazione dei locali oggetto di recupero diversi da quelli stabiliti per l'abitabilità dal decreto ministeriale 5 luglio 1975, per violazione dell'art. 32 Cost. e dei principi fondamentali in materia di tutela della salute e del governo del territorio; (*ii*) la previsione che demanda al regolamento edilizio comunale, anziché al piano paesaggistico, la determinazione delle tipologie di interventi eventualmente necessari per rendere abitabili i sottotetti (in particolare, l'apertura nelle falde), per violazione dell'art. 9 Cost. e della competenza statale in materia di tutela dei beni culturali ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. *s*), Cost., e per lesione del principio di leale collaborazione, essendo in corso l'elaborazione congiunta del predetto piano; (*iii*) la norma che richiede per gli interventi di recupero dei sottotetti, qualificati come ristrutturazioni edilizie la semplice SCIA e non il permesso di costruire o la SCIA alternativa al permesso di costruire, per violazione dei principi fondamentali ricavati dal d.P.R. n. 380 del 2001, recante il t.u. edilizia.

La sentenza accoglie soltanto l'ultima questione, osservando che il tenore testuale della norma potrebbe indurre facilmente gli amministratori a ritenere sufficiente la SCIA "ordinaria" per tutti gli interventi di recupero dei sottotetti, compresi quelli che sulla base del t.u. edilizia richiedono invece, per la loro natura, il permesso di costruire o la SCIA "alternativa".

Sono invece rigettate le altre censure.

Con riferimento alla violazione degli standard di abitabilità contenuti nel d.m. del 1975, la sentenza riconosce che tale decreto, pur essendo **atto di normazione se-**

condaria, può **vincolare la potestà legislativa regionale concorrente**. Tale eventualità è ammessa dalla giurisprudenza costituzionale quando la fonte secondaria interviene in **settore meramente tecnico, saldandosi in un corpo unico con la normativa statale primaria**. Occorre, dunque, che la legge prevede l'atto normativo secondario e che affidi ad esso il compito di individuare le specifiche tecniche, che necessitano di applicazione uniforme in tutto il territorio nazionale ma sarebbero un contenuto incongruo per un atto legislativo. Nel caso del d.m. 5 luglio 1975, secondo la Corte, è evidente sia **natura tecnica delle prescrizioni**, confermata dal fatto che il decreto è adottato previo parere del Consiglio superiore della sanità, sia la **saldatura con la fonte primaria**, cioè con il r.d. 27 luglio 1934, n. 1265 (Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie), il cui art. 218, richiamato dal d.m. del 1975 nelle premesse, attribuisce al Ministro competente il potere di emanare le istruzioni di massima, affinché i regolamenti locali di igiene e sanità assicurino, tra l'altro, "che nelle abitazioni: a) non vi sia difetto di aria e di luce".

Nel merito, però, la sentenza esclude la sussistenza di un contrasto tra la disposizione impugnata e le prescrizioni del d.m., e ciò sulla base del carattere di ***lex specialis*** della norma regionale, che regola una fattispecie molto specifica, in relazione alla quale gli standard uniformi fissati dal d.m. 5 luglio 1975 in attuazione del r.d. n. 1265 del 1934, nulla statuiscano. In questa prospettiva la Corte evidenzia che i locali oggetto delle norme regionali impugnate costituiscono solo una parte di una unità abitativa che deve preesistere e possedere già i prescritti requisiti di abitabilità, e sottolinea che tali ambienti sono caratterizzati normalmente da una peculiare morfologia.

Quanto alla asserita interferenza con le competenze statali in materia di **tutela dei beni paesaggistici**, la Corte osserva che nelle more della pianificazione congiunta del piano paesaggistico tra Ministero e Regione non può ritenersi inibita a quest'ultima l'adozione di ogni disciplina legislativa nella materia del "governo del territorio", salvo che sussistano specifici obblighi assunti nelle intese preliminari con lo Stato. Ciò comporta l'infondatezza della censura che lamentava la violazione del **principio di leale collaborazione**.

Sotto altro profilo, la sentenza rileva che le disposizioni impugnate possono essere intese nel senso di vincolare comunque gli strumenti urbanistici ed edilizi comunali, nella parte in cui questi disciplinano gli interventi di recupero dei sottotetti, anche al rispetto di tutte le prescrizioni d'uso dei beni paesaggistici adottate ai sensi della Parte III del codice dei beni culturali e del paesaggio, anche in considerazione del fatto che la legge regionale sul governo del territorio (legge reg. Veneto n. 11 del 2004) sancisce, all'art. 16-*bis*, l'obbligo per i Comuni di adeguare il piano dell'assetto del territorio alle previsioni della pianificazione paesaggi-

stica regionale, ai sensi dell'articolo 145, commi 3 e 4, cod. beni culturali. Questa interpretazione porta ad escludere il contrasto con gli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost. [F. Corvaja]

**ANCORA UNA DECLARATORIA DI ILLEGITTIMITA' PARZIALE
DELL'ART. 69, C. 4, C.P.: CADE IL DIVIETO DI PREVALENZA
DELL'ATTENUANTE EX ART. 116, C. 2, C.P. CON LA RECIDIVA
REITERATA**

Corte cost., sent. 25 febbraio 2021 – 30 marzo 2021, n. 55, Pres. Coraggio, red.
Amoroso

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 69, c. 4, c.p., come mod. dalla l. n. 251/2005 c.d. ex-Cirielli]

(art. 3 e 27 Cost.)

La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 69, c. 4, c.p. nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante *ex art.* 116, c. 2, c.p. sulla recidiva prevista dall'art. 99, c. 4, c.p., per violazione degli artt. 3 e 27 Cost. Il rimettente è chiamato a giudicare due coimputati concorrenti nel delitto di rapina impropria (art. 628, c. 2, c.p.). Con riferimento ad uno dei due correi, recidivo reiterato, benché risultasse che questi, alla stregua degli elementi in atti, avesse voluto soltanto il meno grave delitto di furto, senza avere previsto ed accettato concretamente il rischio di realizzazione della rapina, risultava inapplicabile la diminuzione dell'art. 116, c. 2, c.p., stante la preclusione imposta dall'art. 69, c. 4, c.p. In punto di non manifesta infondatezza, il rimettente rileva che il divieto di prevalenza in parola vulnererebbe l'art. 3 Cost. sotto due profili: in primis, dovrebbe irrogarsi una sanzione molto più elevata di quella prevista per il reato di furto effettivamente voluto, nonché una pena più severa di quella comminata al concorrente che ha posto in essere il reato più grave con piena consapevolezza e volontà, al quale però non si applichi la recidiva reiterata. Secondariamente, precludendo il giudizio di prevalenza dell'attenuante dell'art. 116, c. 2, c.p. sulla recidiva reiterata, la disposizione censurata frustrerebbe la funzione di necessaria differenziazione del trattamento sanzionatorio svolta dall'art. 116, c. 2, c.p., coerente con il diverso coefficiente soggettivo (doloso o colposo). Anche l'art. 27, c. 3 sarebbe violato: la preclusione determinerebbe un eccesso punitivo in concreto rispetto al disvalore soggettivo del fatto, vissuto come vessatorio dal condannato e dunque tale da compromettere la funzione rieducativa della pena

(§§ 1.1, 1.2). Sotto un distinto profilo, la norma scrutinata contrasterebbe con l'art. 3 Cost. – prosegue il rimettente – anche perché, precludendo *tout court* la prevalenza di altre ipotesi attenuanti (danno patrimoniale di speciale tenuità *ex art. 62, c. 4, c.p.*; attenuanti generiche dell'art. 62 bis c.p.), provoca un'eccessiva divaricazione tra la sanzione irrogata in presenza ovvero in assenza del divieto; in tal modo, inoltre, si enfatizzerebbe irragionevolmente il profilo soggettivo, inerente ai precedenti penali, in spregio all'art. 25, c. 2, Cost. Anche sotto questo aspetto risulterebbe peraltro pregiudicato il principio di proporzione in rapporto al finalismo rieducativo (§ 1.3). La Corte considera anzitutto, nel vaglio di ammissibilità, plausibili le motivazioni in punto di rilevanza della questione (§§ 2, 2.1, 2.2). Il giudice *a quo* ha correttamente recepito la giurisprudenza, costituzionale e di legittimità, che stabilisce la non obbligatorietà dell'applicazione della recidiva (da ultimo C. cost., sent. n. 73/2020, ove altri riferimenti), ritenendo discrezionalmente di applicare l'aggravante nel caso di specie alla luce delle numerose condanne riportate, tali da manifestare “una maggiore pericolosità e colpevolezza dell'imputato, insensibile a tali precedenti condanne”. Anche con riguardo all'applicazione del cd. concorso anomalo *ex art. 116 c.p.*, il rimettente mostra di aderire correttamente agli indirizzi interpretativi della giurisprudenza costituzionale e di legittimità. Muovendo dal noto principio, formulato in origine dalla sentenza C. cost. n. 42/1965, che ritiene insufficiente ai fini del concorso anomalo il mero nesso di causalità materiale, ma richiede un effettivo “coefficiente di colpevolezza”, un nesso psicologico, in base al quale il reato diverso o più grave realizzato dall'altro concorrente possa essere oggetto di rappresentazione nella psiche del concorrente anomalo come uno sviluppo logicamente prevedibile di quello concordato (da ultimo, Cass., sez. V, n. 45356/2019, ove precedenti conf.) o come possibile epilogo rispetto al fatto programmato (Cass., sez. I, n. 17502/2017), si è accertato, sulla scorta degli elementi concreti, che l'imputato avesse aderito, quanto meno a titolo colposo, alla possibile degenerazione del concordato delitto di furto nella rapina impropria materialmente commessa dal concorrente, che era dunque concretamente prevedibile. Quanto al merito, la questione è fondata rispetto al lamentato vulnus degli artt. 3 e 27 Cost. (§ 3). L'art. 116, c. 2, c.p., prevedendo una attenuante ad effetto comune, dispone che la pena sia diminuita fino ad un terzo nel caso in cui il reato plurisoggettivo commesso sia più grave di quello voluto da taluno dei concorrenti, mitigando il regime base di parificazione sanzionatoria, conforme al modello unitario della disciplina del concorso di persone *ex artt. 110 ss. c.p.*, di cui al comma 1 della stessa disposizione. L'art. 69, c. 4, c.p. oggetto di censura impedisce in modo assoluto al giudice di ritenere la prevalenza sulla recidiva reiterata ed applicare la ridetta attenuante (§ 4). Si è consolidato un filone giurisprudenziale costituzionale nel quale, fermo il legittimo esercizio di discrezionalità legislativa nella previsione di deroghe al regime ordinario di bilanciamento *ex art. 69 c.p.* entro i limiti della

manifesta irragionevolezza, il divieto di prevalenza in parola è stato ripetutamente censurato in maniera parziale per contrasto con i principi di ragionevolezza e proporzionalità, con metodo “casistico” (v. C. cost., n. 251/2012, in relazione all’attenuante della lieve entità dei reati in materia di stupefacenti, di cui al previgente art. 73, c. 5, d.P.R. 309/ 1990; C. cost., n. 105/2014 in rapporto all’attenuante di cui all’art. 648, c. 2, c.p., ricettazione di particolare tenuità; C. cost., sentenza n. 106/2014 rispetto alla diminvente di cui all’art. 609-*bis*, c. 3, c.p., violenza sessuale di minore gravità; C. cost., sentenza n. 74/2016 con riferimento all’attenuante di cui all’art. 73, c. 7, d.P.R. n. 309/1990, che prevede una diminuzione della pena dalla metà a due terzi in caso di comportamenti volti a prevenire conseguenze ulteriori del reato, anche mediante collaborazione con l’autorità giudiziaria; C. cost., sentenza n. 205/2017, in relazione all’attenuante prevista dall’art. 219, c. 3, r.d. n. 267/1942 (l. fall.), riguardante il danno patrimoniale di speciale tenuità nei fatti di bancarotta e ricorso abusivo al credito; C. cost. 73/2020, rispetto all’attenuante comune del vizio parziale di mente *ex* art. 89 c.p.). Tali arresti, pur aventi ad oggetto attenuanti di diversa natura, la cui operatività era preclusa dall’automatismo censurato (la maggior parte relative alla dimensione offensiva del fatto; una di natura premiale [sent. 74/2016]; una relativa invece al disvalore soggettivo e alla rimproverabilità diminuita per la presenza di fattori tali da influire sul processo motivazionale dell’agente [sent. 73/2020]) hanno invalidato conformazioni normative sanzionatorie idonee “a determinare un’alterazione degli equilibri costituzionalmente imposti sulla strutturazione della responsabilità penale” (§ 5). Tali vizi inficiano con ancora maggiore evidenza il combinato disposto dell’art. 69, c. 4, c.p. e art. 116, c. 2, c.p. L’ipotesi dell’art. 116 c.p. costituisce una vistosa eccezione al principio di personalità della responsabilità penale ai sensi dell’art. 27, c. 1, Cost. Il modello unitario basato sul pari contributo causale alla commissione plurisoggettiva dolosa del reato può trovare adeguata differenziazione sul piano dello specifico contributo oggettivo, tramite le circostanze (artt. 112, n. 2, 114 c.p.). Il primo comma dell’art. 116 attribuisce la responsabilità per il reato diverso da quello voluto da taluno dei concorrenti sulla base del solo nesso di causalità materiale: tale configurazione, in frizione con il principio di personalità, è stata reinterpretata in chiave costituzionalmente orientata come detto sopra e si deve ritenere che “il correo è responsabile per il fatto-reato non voluto, perché avrebbe dovuto prevedere che l’attuazione dell’accordo delittuoso sarebbe potuta sfociare in un reato diverso” (§ 6). Se dunque si è in presenza di un coefficiente colposo, purtuttavia il trattamento sanzionatorio è di particolare rigore, essendo equiparato a quello del correo che ha commesso il reato più grave con volizione piena. La norma in esame rivela qui la sua peculiarità, anche in rapporto ad altre ipotesi di responsabilità obiettiva previste dal Codice del 1930 (v. art. 83 c.p., *cd. aberratio delicti*, ove si prevede che se “l’evento è diverso da quello voluto” l’agente è responsabile a tito-

lo di colpa, quindi solo ove il fatto sia previsto *ex lege* come delitto colposo). Nell'art. 116 c.p., difettando questo meccanismo correttivo, risulta quanto mai essenziale l'applicazione dell'attenuante prevista dal comma 2, che serve proprio a riequilibrare e diversificare adeguatamente, in rapporto al diverso disvalore soggettivo, la pena comminata, scongiurando un'equiparazione irragionevole e contribuendo così a garantire la "tenuta costituzionale" della norma (§ 7). Il divieto assoluto di prevalenza oggetto di censura compromette irragionevolmente la necessaria funzione di riequilibrio sanzionatorio svolta dall'attenuante, violando il principio di proporzionalità della pena rispetto al disvalore soggettivo del fatto di reato (v. C. cost., sent. n. 222/2018; 73/2020) e ostacolando il perseguimento della funzione rieducativa. Infine, anche il principio di eguaglianze dell'art. 3 risulta violato: la preclusione normativa vanifica la funzione che l'attenuante tende ad assicurare, ossia trattare fatti di gravità soggettiva diversa in maniera ragionevolmente diversificata (§§ 8,9). [P. Insolera]

ILLEGITTIMA LA PRECLUSIONE ASSOLUTA ALLA DETENZIONE DOMICILIARE PER L'ULTRASETTANTENNE RECIDIVO

**Corte cost., sent. 9 marzo 2021 – 31 marzo 2021, n. 56, Pres. Coraggio, red.
Viganò**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 47 ter, c. 01, l. n. 354/1975 ord. pen.]

(art. 3 e 27 Cost.)

La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 47 ter, c. 1, l. ord. pen., limitatamente alle parole "nè sia mai stato condannato con l'aggravante di cui all'articolo 99 del codice penale", per violazione degli art. 3 e 27 Cost, censurando così il divieto assoluto di concessione della detenzione domiciliare al detenuto ultrasettantenne recidivo. La norma oggetto di controllo, prevedendo che il detenuto ultrasettantenne "può" essere ammesso alla detenzione domiciliare, introduce una disciplina più favorevole rispetto a quella stabilita dall'art. 47 ter, c. 1, lett. d) ord. pen., che nei confronti del detenuto ultrasessantenne vincola l'accesso alla stessa misura alternativa a requisiti più restrittivi (pena residua di massimo quattro anni; inabilità anche parziale). Le *rationes* a fondamento del regime più favorevole si identificano, da un canto, nella diminuita pericolosità sociale dell'ultrasettantenne, dall'altro, nel principio di umanità della pena, che assume significato rafforzato rispetto alle persone più anziane, giacché "il carico di

sofferenza associato alla permanenza in carcere cresce con l'avanzare dell'età". A tale logica di fondo, peraltro, corrisponde anche la più mite disciplina cautelare di cui all'art. 275, c. 4, secondo periodo, c.p.p. (§ 2.1). Si tratta comunque di regime limitato da una serie di cause ostative, (le principali, oltre alla recidiva: delitti contro libertà sessuale, delitti *ex art.* 51, c. 3 bis c.p.p. o art. 4 bis ord. pen.; delinquenti abituali, professionali o per tendenza). Il legislatore, in tali tassative circostanze, presume la persistente pericolosità sociale del condannato, seppur molto anziano, in ragione del titolo di reato o della storia criminale, sulla base di una "contro-presunzione assoluta di persistente pericolosità sociale" (§ 2.2). L'art. 47 ter c. 01 si caratterizza per eccezionale asprezza e rigidità in rapporto alle altre preclusioni previste dalla disciplina penitenziaria all'accesso a misure alternative collegate allo status di recidivo: l'art. 30 quater inibisce infatti l'accesso ai benefici soltanto ai recidivi reiterati; analogamente circoscritto il divieto di seconda concessione dell'affidamento in prova e della detenzione domiciliare ai sensi dell'art. 58 quater. Quello oggetto di scrutinio si configura dunque come meccanismo preclusivo anomalo, posto inoltre a carico di soggetti che soffrono in maniera accentuata la condizione inframuraria (§ 2.3). Contrariamente a quanto argomenta l'Avvocatura dello Stato, secondo cui la maggiore pericolosità sociale del soggetto incarcerato sarebbe razionalmente giustificata da un accertamento individualizzato da parte del giudice di cognizione che ha applicato la aggravante, la Corte rileva che si tratta di una verifica che non è attuale né specifica rispetto alla fase esecutiva. La norma censurata non specifica infatti se la recidiva sia riferibile alla condanna in corso di espiazione, lasciando aperta la possibilità che vengano in rilievo ai fini della preclusione *de qua* decisioni giudiziali assai risalenti di applicazione della recidiva, che peraltro potrebbero non essere state tenute in considerazioni ai fini dell'applicazione dell'aggravante nello stesso giudizio di cognizione più recente. Ma anche se la recidiva sia stata applicata nella sentenza di condanna in esecuzione, vincolare l'accesso alla misura alternativa a tale valutazione è intrinsecamente irragionevole, poiché la verifica in sede di cognizione prescinde del tutto dalla valutazioni di fattori invece decisivi nel vaglio del giudice di sorveglianza, ossia "i cambiamenti avvenuti nella persona del reo, e l'eventuale percorso rieducativo in ipotesi già intrapreso, nel lungo periodo che normalmente separa il tempus della commissione del reato ritenuto aggravato dalla recidiva ... e quello del passaggio in giudicato della relativa sentenza di condanna, nonché nell'eventuale periodo di esecuzione da lui scontato nel frattempo in carcere". In definitiva, il giudizio individualizzante in sede di commisurazione della pena *lato sensu* sulla pericolosità sociale non contribuisce a garantire la tenuta costituzionale della preclusione, avendo "un oggetto affatto diverso da quello relativo alla concreta meritevolezza del condannato ad essere ammesso alla misura alternativa in parola, sulla base delle circostanze sussistenti al momento dell'esecuzione della pena", di talché l'irragionevolezza intrinseca della disposizione per contrasto con

i principi di rieducazione ed umanità della pena, come interpretati nei più recenti arresti costituzionali (v. sent. n. 253/2019, ove riferimenti ulteriori). Di conseguenza, debbono riespandersi i poteri di accertamento discrezionale del Magistrato di sorveglianza, sulla scorta dell'eventuale verifica di residua pericolosità sociale del detenuto ultrasettantenne, fondata sulle circostanze attuali. Tale conclusione non è infine revocata in dubbio dalla sent. n. 50/2020, che ha ritenuto legittima la preclusione all'applicazione della detenzione domiciliare "generica" nei confronti dei condannati per delitti cd. ostativi, qualora non ricorrano i presupposti per l'affidamento in prova ai servizi sociali. Si tratta infatti di ipotesi distinta, fondata su una valutazione individualizzata, svolta in fase esecutiva, e dunque attuale e contestualizzata rispetto alla possibile concessione di misure alternative, diversamente da quanto disposto dalla norma censurata (§ 2.4, 2.5, 2.6). [P. Insolera]

LA CORTE DICHIARA INAMMISSILI LE QUESTIONI DI ILLEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DELLA DISCIPLINA CONCERNENTE I COLLOQUI A DISTANZA IN REGIME DI "41-BIS" E FIGLI MINORENNI

Corte cost., sent. 9 marzo 2021 – 31 marzo 2021, n. 57, Pres. Coraggio, red. Modugno

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 4 del decreto-legge 10/05/2020, n. 29; art. 41-*bis*, c. 2° quater, lett. b), terzo periodo, della legge 26/07/1975, n. 354]

(artt. 2, 3, 27, co. 3, 30, 31, co. 2, 32, 117, co. 1, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 3 e 8 CEDU)

Il Tribunale per i minorenni di Reggio Calabria ha censurato la normativa emergenziale introdotta per fronteggiare la pandemia da Covid-19, racchiusa nell'art. 4, d.l. 10 maggio 2020, n. 29, nella parte in cui essa non permette che si svolgano tramite collegamento audiovisivo a distanza anche i colloqui con i figli minorenni cui hanno diritto i detenuti e gli internati sottoposti al regime speciale di cui all'art. 41-*bis*, co. 2, ord. penit.; il giudice *a quo* ha poi esteso le medesime censure anche alla disposizione di cui all'art. 41-*bis*, co. 2-*quater*, lett. b), terzo periodo, ord. penit.

I parametri di legittimità costituzionale evocati erano numerosi: oltre agli artt. 2, 3, 27, co. 3, 30, 31, co. 2, 32 Cost., anche l'art. 117, co. 1, Cost., in relazione agli

artt. 3 e 8 CEDU; tuttavia, pur fronte di censure ampie e articolate, la Corte ha dichiarato inammissibili le questioni sottoposte al suo vaglio: ciò in conseguenza del difetto di competenza del giudice *a quo*, essendo il Tribunale per i minorenni investito di procedimenti civili *de potestate* privo di competenza in materia di autorizzazione dei colloqui dei detenuti. In particolare, la circostanza che la materia – come è indubbio – coinvolga anche interessi dei minori non implica affatto che alla competenza dei giudici di sorveglianza possa sovrapporsi una concorrente competenza del tribunale civile minorile.

Tale difetto di competenza ha dunque fatto sì che la Corte non sia entrata nel merito delle censure; in proposito, si può peraltro rilevare che il presupposto interpretativo da cui è partito il giudice *a quo* non sembra trovare riscontro nella giurisprudenza di legittimità, stando alla quale la disciplina emergenziale dettata dal d.l. n. 29 del 2020 in tema di colloqui a distanza con i congiunti non distinguerebbe tra i detenuti comuni e quelli sottoposti al regime penitenziario differenziato (Cass., Sez. I, 22 giugno 2020, Madonia, in *C.E.D. Cass.*, n. 279577). [E. Valentini]

LA CORTE RIBADISCE: LA REGOLAMENTAZIONE DELLE GRADUATORIE RIENTRA NELLA COMPETENZA LEGISLATIVA RESIDUALE DELLE REGIONI

Corte costituzionale, sent. 9 marzo – 7 aprile n. 58, *pres. Coraggio – red. Sciarra*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

(l. n. 160/2019, art. 1, c. 147, 149 e 269)

[artt. 2, lett. a) e b), 3, lett. f) e l), 4, 48-*bis* e 50, dello statuto della Valle d’Aosta; artt. 8, 1 co., n. 1), 9, 1. co., n. 10), 16, 79, 4 co. e art. 104 dello statuto del Trentino-Alto Adige; artt. 2 e 4, d. lgs. n. 268/1992; d.P.R. n. 474/1975; artt. 3, 5, 97, 117, secondo, terzo e quarto comma, e 120 Cost., in combinato disposto con l’art. 10, l. cost. n. 3/2001]

Con **una pronuncia di non fondatezza** la Corte costituzionale rigetta le questioni di legittimità costituzionale dell’art.1, co. 147 e 149, della legge di bilancio per il 2020, promosse dalla Regione autonoma Valle d’Aosta, il quale, nel disporre **la proroga della validità temporale delle graduatorie in essere nelle pubbliche amministrazioni** a partire da quelle approvate dal 1° gennaio 2011, subordina il reclutamento per quelle più risalenti ad ulteriori adempimenti procedurali (co.

147), nonché **riduce la durata della validità a regime delle graduatorie**, secondo quanto disposto dal d.lgs. n. 165/2001 (co. 149).

Per la ricorrente, tali disposizioni statali, incidendo sul periodo di validità delle graduatorie concorsuali adottate all'esito di selezioni pubbliche, si porrebbero **in contrasto con il quadro delle competenze statutarie e costituzionali della medesima Regione autonoma**.

La Corte evidenzia preliminarmente che il ricorso è promosso **in via cautelativa**, nell'ipotesi in cui fossero ritenute applicabili anche alla Regione autonoma le disposizioni impugnate, sulla base alla costante giurisprudenza che ritiene non implausibili detti ricorsi (per tutte sentenza n. 77 del 2020).

Nel merito **dichiara le questioni non fondate** in riferimento ad alcuno dei parametri evocati, in quanto, come più volte affermato, la disciplina delle procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso all'impiego regionale (sentenze n. 191/2017 e n. 251/2016) e **la regolamentazione delle graduatorie** (sentenza n. 126 del 2020 e n. 241/2018), **«rientrano nella competenza legislativa residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni»** (sentenza n. 273 del 2020), di cui all'art. 117, quarto comma, Cost., la cui titolarità spetta anche alla ricorrente in virtù della clausola di favore di cui all'art. 10 della l. cost. n. 3/2001.

Sulla base di tali presupposti **esclude che le norme impugnate**, riferendosi genericamente alle amministrazioni pubbliche, **si applichino alla detta Regione autonoma**. Ne consegue che **non si è determinata alcuna violazione della competenza regionale residuale, né del principio di leale collaborazione**, non essendo le norme denunciate destinate a spiegare alcuna efficacia nel territorio regionale, neppure quali norme recanti principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

Ove si volesse configurare **la disciplina della validità delle graduatorie concorsuali**, come disciplina recante principi di coordinamento della finanza pubblica, essa **non potrebbe imporsi alla Regione autonoma, in assenza di una specifica previsione recata da un apposito accordo** (*ex multis* sentenza n. 273 del 2020).

La Corte conferma il proprio orientamento secondo il quale **le disposizioni impugnate non possono ritenersi applicabili alla Regione autonoma come declinazione dei principi di ragionevolezza, buon andamento e imparzialità** dell'amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost., da intendersi come limiti all'esercizio della sua competenza dato **l'ampio campo di azione riservato al legislatore valdostano «che consente allo stesso di intervenire [...] con efficienza e ragionevolezza nella gestione delle graduatorie**, anche tenendo conto della posizione degli idonei» (sentenza n. 77 del 2020).

La Corte dichiara altresì cessata la materia del contendere in ordine alla residua questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, co. 269, promossa dalla Regione autonoma Valle d'Aosta e dalla Provincia autonoma di Trento, in quanto, successivamente alla proposizione dei ricorsi la disposizione impugnata è stata oggetto di ulteriori modifiche, ritenute soddisfattive dalle ricorrenti che hanno dichiarato di non coltivare più alcun interesse per l'impugnazione, in accordo con quanto rilevato dalla stessa difesa statale [F.Covino].

LICENZIAMENTI ECONOMICI (ART. 18 POST-FORNERO): OBBLIGATORIA LA REINTEGRA SE IL FATTO NON SUSSISTE

Corte cost., sent. 24 febbraio – 7 aprile 2021, n. 59, Pres. Coraggio, Red. Sciarra

Giudizio di legittimità in via incidentale

[Art. 18, c. 7°, secondo periodo, della legge n. 300/70, come modificato dall'art. 1, c. 42°,

lett. b), della legge n. 92/2012]

(artt. 3, 24, 41 e 111 Cost.)

La Corte costituzionale accoglie le questioni di costituzionalità sollevate dal Tribunale ordinario di Ravenna (sez. lavoro), relative all'**obbligo** (e non la mera facoltà) per il giudice di **reintegra** del lavoratore nel posto di lavoro, a seguito dell'accertamento della **manifesta insussistenza del fatto** alla base del licenziamento economico. L'art. 18 della Statuto dei lavoratori, come modificato dalla legge Fornero, prevede, infatti, una tutela reintegratoria attenuata in caso di licenziamenti per giusta causa, per giustificato motivo soggettivo e per giustificato motivo oggettivo, solo nei casi in cui si dimostri la manifesta insussistenza del fatto posto alla base del licenziamento, a cui viene accompagnata la corresponsione di un'indennità risarcitoria da parte del datore (con la sottrazione dell'*aliunde perceptum* e l'*aliunde percipiendum*), con un tetto massimo di 12 mensilità. La differenza di trattamento che veniva, però, considerata incostituzionale dal giudice *a quo* per violazione del principio di eguaglianza e che sussisteva tra le diverse fattispecie di giusta causa e gms, da una parte, e gmo, d'altra, riguardava l'obbligatorietà della reintegra: ovvero nel secondo caso, la norma prevedeva solo la facoltà del giudice di comminare il rimedio reintegratorio (il giudice «può applicare»), a dispetto dell'obbligo (il giudice «applica») previsto per le altre due fattispecie; senza l'indicazione di **chiari criteri di indirizzo** per il giudice, ai fini dell'alternatività del rimedio reale o, solo meramente, indennitario. Su questo profilo di incertezza applicativa della normativa, si inseriva, in aggiunta, la rico-

struzione della Corte di Cassazione (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 2 maggio 2018, n. 10435), riconosciuta come diritto vivente, che indicava come criterio di valutazione la compatibilità del provvedimento reintegratorio con la struttura organizzativa assunta *medio tempore* dall'impresa (**eccessiva onerosità**). In questo quadro di delimitazione dell'oggetto, in cui alla statuizione del comma 7 dell'art. 18 si aggiungeva l'integrazione del diritto vivente, **la Corte costituzionale dichiara l'incostituzionalità della norma perché in contrasto con l'art. 3 Cost, perché lascia al giudice un'eccessiva discrezionalità nella concessione o meno della reintegra nei casi di licenziamenti economici**. Pur ribadendo, infatti, i due principi cardine in questa materia, ovvero la diretta discendenza del principio della necessaria giustificazione del licenziamento dagli artt. 4 e 35 Cost. e della corrispettiva ampia discrezionalità del legislatore nel delineare i rimedi (indennitario o reintegratorio) al licenziamento ingiustificato, i giudici costituzionali evidenziano, in questo caso, una violazione del principio di ragionevolezza, in quanto – nonostante l'identità del presupposto applicativo alla base dell'attivazione della tutela reale – il legislatore ha previsto nel caso dei licenziamenti disciplinari l'obbligo della reintegra, a differenza della mera facoltà del giudice nel caso dei licenziamenti economici. È **l'omogeneità del presupposto applicativo** (che «denota il contrasto più stridente con il principio di necessaria giustificazione del recesso del datore di lavoro, che questa Corte ha enucleato sulla base degli artt. 4 e 35 Cost.»), dunque, a cui non segue lo stesso esito risarcitorio, **che comporta per la Corte costituzionale un violazione dell'art. 3 Cost.**, mancando una valida ragione giustificatrice a sostegno della diversità di trattamento tra le due tipologie di licenziamento. Proseguendo su questa scia argomentativa, **lo stesso orientamento giurisprudenziale**, che assoggetta la reintegra all'eccessiva onerosità della prestazione per il contesto aziendale *medio tempore* valutato, è **sprovvisto esso stesso di un valido fondamento razionale**, perché oltre alla disarmonia interna di un tale sistema di tutela che provoca, l'effetto nella fattispecie di cui si discute sarebbe «una valutazione del giudice disancorata da precisi punti di riferimento» normativi; aggiungendosi così un profilo che produrrebbe ulteriori disparità di trattamento. **Questo perché il criterio dell'eccessiva onerosità** – di pura origine giurisprudenziale – **risulta privo di ogni attinenza con il disvalore del licenziamento**, può prestarsi a **condotte elusive da parte del datore di lavoro** e, infine, si manifesta a distanza dal fatto generatore del licenziamento come **elemento accidentale**, non presentando un nesso con la singola vicenda del licenziamento. In conclusione, poi, specifica la Corte costituzionale, demandando ad una valutazione giudiziale priva di ogni riferimento normativo da parte del legislatore, si contraddice la volontà – che la legge n. 92/2012 fa sua – di garantire un'equa distribuzione delle tutele dell'impiego, non permet-

tendo di circoscrivere entro confini certi e prevedibili il rimedio reale e di «offrire parametri precisi alla discrezionalità del giudice», che rischierebbe così di entrare in valutazioni attinenti all'organizzazione aziendale, al di fuori, pertanto, della sua competenza naturale. [F. Medico]

ART. 14-QUATER L. 3/2012, MANCATO ACCORDO, L'ISTANZA DI ACCESSO ALLA LIQUIDAZIONE FORMULATA DAL DEBITORE PUÒ ESSERE PROPOSTA APPLICANDO LE NORME DEL RITO CAMERALE

Corte cost., sent. 25 febbraio – 8 aprile 2021, n. 61, Pres. Coraggio, red. Antonini

Bollettino delle questioni pendenti n. [4 del 2020](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 14 *quater* della l. n. 3/2012.]

(artt. 3 e 24 Cost.)

Con la decisione in esame il Giudice delle Leggi dichiara inammissibili le q.l.c. dell'art. 14-*quater* della l. n. 3/2012 recante “Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento”, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., dal Tribunale ordinario di Lanciano, in forza della “[...] incompleta ricostruzione della cornice normativa e giurisprudenziale di riferimento [che] compromette irrimediabilmente l'*iter* logico argomentativo posto a fondamento delle valutazioni del rimettente sia sulla rilevanza, sia sulla non manifesta infondatezza”. La norma oggetto stabilisce che “«1. Il giudice, su istanza del debitore o di uno dei creditori, dispone, col decreto avente il contenuto di cui all'articolo 14-*quinquies*, comma 2, la conversione della procedura di composizione della crisi di cui alla sezione prima in quella di liquidazione del patrimonio nell'ipotesi di annullamento dell'accordo o di cessazione degli effetti dell'omologazione del piano del consumatore ai sensi dell'articolo 14-*bis*, comma 2, lettera a). La conversione è altresì disposta nei casi di cui agli articoli 11, comma 5, e 14-*bis*, comma 1, nonché di risoluzione dell'accordo o di cessazione degli effetti dell'omologazione del piano del consumatore ai sensi dell'articolo 14-*bis*, comma 2, lettera b), ove determinati da cause imputabili al debitore»”. La norma è censurata limitatamente alla parte in cui “[...] non prevede che i debitori possano chiedere, in caso di mancato raggiungimento dell'accordo con i creditori, la conversione della procedura di accordo di composizione della crisi in quella di

liquidazione del proprio patrimonio”. **Per la Corte, la q.l.c. è inammissibile poiché il giudice *a quo*, muovendo da un errato presupposto, manca di considerare “[...] su un altro piano, che la domanda con la quale il debitore chiede, in conseguenza del mancato raggiungimento dell’accordo, di accedere alla liquidazione può invece ben essere ammessa, in ossequio al principio di economia processuale e alla funzione sociale della disciplina della composizione delle crisi da sovraindebitamento, applicando le norme sul rito camerale, per tal via giungendo allo stesso sostanziale risultato della conversione”.** Alla fase oggetto della questione di legittimità **possono essere applicate “[...] sia pure con il temperamento della compatibilità”, “[...] le norme sul rito camerale di cui agli artt. 737 e seguenti del codice di procedura civile, espressamente richiamate dagli artt. 10, comma 6, e 12, comma 2, terzo periodo, della legge n. 3 del 2012”.** In tal senso va precisato come *(i)* la giurisprudenza di legittimità abbia precisato che “[...] nel procedimento camerale **«non vigono le preclusioni previste per il giudizio di cognizione ordinario» e, segnatamente, che possono essere finanche «proposte per tutto il corso di esso domande nuove [...] in conformità delle direttive dettate dal giudice»** (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenze 24 ottobre 2003, n. 16035, e 25 ottobre 2000, n. 14022), al quale gli artt. 737 e seguenti cod. proc. civ. riservano «ampi margini di discrezionalità» (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 27 aprile 2016, n. 8404)”; *(ii)* **anche le preclusioni che connotano il processo di cognizione ordinario risultano mitigate, “[...] con particolare riguardo alla modificabilità delle domande,** a seguito della sentenza con la quale le sezioni unite della Corte di cassazione hanno affermato che la «modificazione della domanda ammessa a norma dell’art. 183 c.p.c. può riguardare anche uno o entrambi gli elementi identificativi della medesima sul piano oggettivo (*petitum* e *causa petendi*), sempre che la domanda così modificata risulti in ogni caso connessa alla vicenda sostanziale dedotta in giudizio [...]» (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 15 giugno 2015, n. 12310)”; *(iii)* il giudice *a quo* avrebbe dovuto vagliare la possibilità di “qualificare la domanda di conversione nella specie formulata dal debitore quale mera modifica dell’originaria domanda di accordo in quella di liquidazione, ritenendola di conseguenza ammissibile sulla scorta delle norme che disciplinano il rito camerale; magari solo per escluderla, perché ad esempio impedita dal divieto di reiterazione infraquinquennale, volto «a fronteggiare un uso ripetuto ed indiscriminato» delle procedure in discorso e «dettato a carico del debitore» il quale abbia, però, fruito «degli effetti pieni» delle stesse (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 1° gennaio 2016, n. 1869; nello stesso senso, Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 1° agosto 2017, n. 19117)”; *(iv)* il giudice *a quo* abbia mancato di

confrontarsi “[...] con la tesi – accolta sia in dottrina, sia nella giurisprudenza di merito e [nel caso di specie] sostenuta dall’Avvocatura generale – che ammette la proposizione, con lo stesso ricorso, di domande (non già cumulative, ma) subordinate aventi ad oggetto le diverse procedure volte al superamento della crisi da sovraindebitamento” [Y. Guerra].

LE SANZIONI SOSTITUTIVE TRA ILLECITO PENALE E ILLECITO AMMINISTRATIVO: UN RAGIONEVOLE DISTINGUO

Corte cost., sent. 8 aprile 2021, n. 62, Pres. Coraggio, red. Petitti

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 186, comma 9 bis, del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285]

(art. 3 Cost. e art. 29, comma 2, Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo)

Non è illegittima l’esclusione del beneficio della riduzione della **sanzione accessoria** della **sospensione della patente** di guida per le persone incorse nella violazione dell’art. 186, comma 2, lettera a), cod. strada (sanzione amministrativa), valido invece per le ipotesi più gravi di cui alle successive lettere b) e c) dello stesso comma (sanzioni penali), come risultante dell’esito positivo dello svolgimento del **lavoro di pubblica utilità**. In altri termini, non è costituzionalmente necessaria l’introduzione, anche per la condotta costituente illecito amministrativo, di un fattore di premialità comune a quello garantito per le condotte di rilevanza penale.

In primo luogo, è erroneo il riferimento immediato alla Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo, e non quale **norma interposta** in rapporto all’art. 117, comma 1 Cost.

In secondo luogo, la disciplina impugnata non può nemmeno ritenersi **irragionevole** in quanto l’istituto delle sanzioni sostitutive, della cui mancata estensione all’ipotesi di **illecito amministrativo** si duole il giudice a quo, trova la propria applicazione elettiva nell’ambito **penale**. «La procedura di tipo “premiante” disciplinata dall’art. 186, comma 9-bis, cod. strada, non può, dunque, assumersi come **tertium comparationis**, né, tanto meno, come soluzione che possa applicarsi allo scopo di ridurre la misura della sospensione della patente conseguente alla violazione prevista dalla lettera a) del comma 2 dell’art. 186 cod. strada, giacché [...] essa ha un evidente carattere speciale, culmina nella irrogazione di una pena sostitutiva ed è intimamente correlata alla natura degli illeciti penali

cui la misura accede». Pertanto, concordemente alla sua giurisprudenza costante (ex plurimis, sentenze n. 212, n. 115, n. 112 e n. 88 del 2019), la Corte ritiene di non poter intervenire con l'**intervento additivo-manipolativo** auspicato dal giudice a quo, in quanto «rientra nella **discrezionalità del legislatore**, sindacabile solo in caso di manifesta irragionevolezza o di arbitrarietà della scelta in concreto effettuata, la configurazione degli illeciti penali e amministrativi e la individuazione del relativo trattamento sanzionatorio, nonché degli istituti che possono incidere sulla determinazione in concreto della sanzione da applicare». Per questi motivi è dichiarata l'inammissibilità di tutte le questioni sollevate. [M. Caldironi]

**INDENNITÀ DI ESPROPRIAZIONE, EMILIA-ROMAGNA: PER
L'EDIFICABILITÀ
NON BASTA L'INSERIMENTO NEL PERIMETRO DEL TERRITORIO
URBANIZZATO**

Corte cost., sent. 25 febbraio – 13 aprile 2021, n. 64, Pres. Coraggio red. Navarretta

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 20, comma 1, della legge della Regione Emilia-Romagna 19 dicembre 2002, n. 37 (Disposizioni regionali in materia di espropri)]

(artt. 3, primo comma, e 117, terzo comma, Cost.)

Con una sentenza interpretativa di rigetto, la Corte costituzionale ha superato i dubbi di legittimità costituzionale sollevati dalla Corte di cassazione sulla legge dell'Emilia-Romagna in materia di espropri.

In particolare, facendo leva sul tenore letterale e sulla «collocazione sistematica» di una disposizione contenuta nella legge n. 37 del 2002 della Regione Emilia-Romagna, i giudici di Piazza Cavour osservavano che la stessa «riconoscerebbe il requisito dell'edificabilità legale, ai fini della determinazione dell'indennità di espropriazione, in via automatica, alla sola condizione dell'inserimento delle aree nel perimetro del territorio urbanizzato» in contrasto con i principi fissati dal legislatore statale con il DPR 327/2001, in base ai quali possono sussistere altri vincoli di inedificabilità (tali da incidere sul calcolo dell'indennità). Inoltre, sempre ad avviso della Corte rimettente, la disposizione violerebbe l'art. 3 della Costituzione, sotto diversi profili: «determinerebbe una irragionevole quantificazione della indennità medesima all'interno dei confini della Regione Emilia-Romagna

rispetto al restante territorio nazionale» e «comporterebbe l'ingiustificata equiparazione di situazioni giuridiche diverse: la norma regionale assicurerebbe, infatti, il medesimo ristoro economico ai proprietari di immobili aventi diversa destinazione urbanistica, e perciò diverso valore di mercato, solo perché ricompresi nel perimetro del territorio urbanizzato individuato dal PSC».

Affrontando le questioni sollevate, la Corte riconosce, innanzi tutto, che, **aderendo all'interpretazione del giudice rimettente** e, dunque, «assumendo che il legislatore regionale avesse inteso attribuire, in via di assoluto automatismo, il carattere della edificabilità legale ad un'area per il suo mero inserimento nel perimetro urbanizzato, **la norma si porrebbe, in effetti, in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost.**, in quanto non rispetterebbe i principi fondamentali della materia concorrente del governo del territorio, di cui in particolare agli artt. 32 e 37 del d.P.R. n. 327 del 2001». **Per converso**, osserva ancora la Corte, «**il coordinamento della norma censurata con i principi fondamentali della materia del governo del territorio si può desumere in via interpretativa**»

In particolare, anche se «la disposizione testualmente assegna alla perimetrazione della zona urbanizzata da parte del PSC il compito di individuare, ai fini dell'indennizzo, le aree con edificabilità legale, tuttavia, **la norma, specie alla luce del canone dell'interpretazione sistematica, non lascia trapelare un carattere esclusivo ed assorbente di tale criterio**», in quanto lo stesso legislatore regionale regola ipotesi di inedificabilità assoluta anche all'interno di tale perimetro.

Inoltre, il legislatore regionale rinvia espressamente alle disposizioni del D.P.R. 327/2001 che non siano state espressamente “disapplicate”, ed è pertanto fatta salva l'applicazione di quelle riguardanti la quantificazione dell'indennizzo.

Dall'interpretazione sistematica operata dalla Corte, discende che **risulteranno «prive di edificabilità legale non solo le aree indicate dall'art. 21 della legge reg. Emilia-Romagna n. 37 del 2002, ma anche tutte le zone omogenee che, in base al d.P.R. n. 327 del 2001, sono interessate da vincoli di inedificabilità assoluta o sono state rese edificabili da un vincolo espropriativo, al mero fine di consentire la realizzazione dell'opera pubblica su un terreno che edificabile in principio non era**».

Tale interpretazione consente di superare anche i dubbi sollevati in relazione all'art. 3 Cost. escludendo, da una parte, l'irragionevole differenziazione rispetto al resto del territorio nazionale e, dall'altra, l'equiparazione dell'indennità tra terreni aventi destinazione urbanistica diversa. [F. Conte]

**INAMMISSIBILI I RICORSI DI DUE PARLAMENTARI CONTRO I
D.P.C.M. UTILIZZATI NEL CORSO DELL'EMERGENZA PANDEMICA**

**Corte cost., ordd. 10 marzo 2021 – 13 aprile 2021, n. 66 e 67, Pres. Coraggio red.
Zanon**

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

[Tutti i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri adottati, fino alla data di deposito del ricorso, per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19]

(artt. 1, 4, 13, 16,19, 21, 32, 33, 34, 35, 36, 41, 76 e 77 Cost.)

La Corte costituzionale dichiara inammissibili i conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato in relazione a tutti gli atti adottati dal Governo per fronteggiare **l'emergenza pandemica** promossi, distintamente, **dall'on. Vittorio Sgarbi e dalla on. Sara Cunial**. I due ricorsi chiedevano l'annullamento di tutti i **decreti del Presidente del Consiglio**, adottati dall'inizio della pandemia fino alla data del deposito dei ricorsi (rispettivamente, del 20 novembre e del 7 dicembre 2020), previa dichiarazione di non spettanza al Presidente del Consiglio e al Governo del potere di adottare le misure previste dai richiamati decreti.

L'on. Sgarbi, nel suo ricorso, aveva ritenuto gli atti del Presidente del Consiglio lesivi delle prerogative dei parlamentari in quanto avrebbero costituito **esercizio della funzione legislativa da parte del Presidente del Consiglio, in contrasto con le norme sulla produzione legislativa del governo di cui agli artt. 76 e 77 Cost.**; inoltre, aveva chiesto alla Corte costituzionale di sollevare d'ufficio dinanzi a sé questione di costituzionalità di **quattro decreti-legge** e delle relative leggi di conversione per contrasto con una pluralità di parametri costituzionali. Il ricorrente sosteneva che il conflitto riguarderebbe **l'illegittima invasione da parte del Governo delle prerogative del singolo parlamentare, al quale sarebbe stato negato «il diritto di dire e contraddire nell'ambito del processo democratico parlamentare»**.

Con il secondo ricorso, l'on. Cunial riteneva che con l'illegittima attività di gestione della pandemia il governo avesse leso una pluralità di diritti costituzionali garantiti nella prima parte della Costituzione, tra cui il diritto al lavoro, alla libertà personale, alla libertà di opinione, d'informazione, alla salute, la libertà di insegnamento, il diritto all'istruzione e la libertà d'iniziativa economica.

La Corte esprimendosi, in sede di sommaria delibazione sull'ammissibilità dei due ricorsi, **li ha dichiarati inammissibili per carenza del requisito soggettivo**. Difatti, ha osservato che dalla stessa narrativa dei ricorsi emergeva che **non sia mancato il confronto parlamentare** e come i deputati abbiano avuto la possibilità di esercitare le proprie funzioni costituzionali principalmente in sede di conversione in legge dei decreti-legge indicati negli atti introduttivi.

Il Collegio ha, inoltre, rilevato che la lamentata «traslazione della potestà concreta legislativa dal Parlamento e/o dal Governo su delega del medesimo, verso il Presidente del Consiglio od addirittura a favore dei singoli ministri», nei termini prospettati nei ricorsi, sarebbe semmai **idonea a menomare le attribuzioni dell'intera Camera cui appartengono i ricorrenti**, posto che la funzione legislativa, ai sensi dell'art. 70 Cost., è esercitata in modo collettivo dalle due Camere. Difatti, come ha già sostenuto la Corte in passato, **quando il soggetto titolare della sfera di attribuzioni costituzionali che si assumono violate è la Camera di appartenenza, è quest'ultima, e non il singolo parlamentare, legittimata a valutare l'opportunità di reagire avverso le supposte violazioni**. Pertanto, **non vi può essere alcuna concorrenza tra la legittimazione attiva del singolo parlamentare e quella della Camera di appartenenza, né il primo può farsi autonomamente rappresentante dell'intero organo a cui appartiene**. [A. Contieri]

IL DIFETTO DI GIURISDIZIONE DEL GIUDICE *A QUO* DETERMINA L'INAMMISSIBILITÀ DELLA QUESTIONE, OVE ESSO SIA RILEVABILE *ICTU OCULI*.

Corte cost., sent. 9 marzo – 13 aprile 2021, n. 65, Pres. Coraggio, red. Navarretta

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 34 d.lgs. n. 259/2003, nella formulazione originaria e in quella risultante a seguito delle modifiche apportate dall'art. 5, c. 1, lett. a), nn. 1) e 2), legge n. 115/2015; art. 1, c. 1°, dell'Allegato n. 10 al medesimo d.lgs, nella formulazione originaria e in quella risultante a seguito delle modifiche apportate dall'art. 6, c. 4°, lett. a), b) e c), del d.l. n. 145/2013, convertito, con modificazioni, nella legge n. 97/2014, e dall'art. 5, c. 1°, lett. b), n. 1), della legge n. 115/2015.]

(artt. 3 e 97; 11 e 117, c. 1, Cost., questi ultimi in relazione ai considerando nn. 30 e 31 e all'art. 12 della direttiva 2002/20/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, e in relazione agli artt. 106, parr. 2, 288 e 291 del

TFUE, all'art. 1 del Protocollo n. 26 allegato al TFUE, e agli artt. 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea)

Con la sentenza in commento, il Giudice delle leggi dichiara inammissibili le q.l.c. dell'art. 34 del d.lgs. n. 259/2003 (Codice delle comunicazioni elettroniche), nella formulazione originaria e in quella risultante a seguito delle modifiche apportate dall'art. 5, c. 1, lett. a), nn. 1) e 2), legge n. 115/2015, e dell'art. 1, c. 1, dell'All. n. 10 al medesimo d.lgs., nella formulazione originaria e in quella risultante a seguito delle modifiche apportate dall'art. 6, c. 4, lett. a), b) e c), del d.l. 23 n. 145/2013, convertito, con modificazioni, nella l. n. 9/2014, e dall'art. 5, c. 1, lett. b), n. 1), della l. n. 115/2015, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 97, nonché 11 e 117, c. 1, Cost., questi ultimi in relazione ai considerando nn. 30 e 31 e all'art. 12 della direttiva 2002/20/CE (direttiva autorizzazioni), e altresì in relazione agli artt. 106, parr. 2, 288 e 291 del TFUE, all'art. 1 del Protocollo n. 26 allegato al TFUE, e agli artt. 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. La dichiarata inammissibilità si fonda sull'esame della sussistenza della giurisdizione in capo al giudice rimettente (il Tribunale ordinario di Roma). La motivazione della sentenza in commento si articola attraverso il seguente percorso logico-argomentativo. (i) **La controversia ha ad oggetto diritti amministrativi** “[...] riconducibili ad una materia che l’art. 133, comma 1, lettera m), dell’Allegato 1 (Codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 [...] devolve alla giurisdizione amministrativa esclusiva”. In particolare, la predetta disposizione si riferisce alle “[...] «controversie aventi ad oggetto i provvedimenti in materia di comunicazioni elettroniche, compresi quelli relativi all’imposizione di servitù, nonché i giudizi riguardanti l’assegnazione di diritti d’uso delle frequenze, la gara e le altre procedure di cui ai commi da 8 a 13 dell’articolo 1 della legge 13 dicembre 2010, n. 220, incluse le procedure di cui all’articolo 4 del decreto-legge 31 marzo 2011, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 maggio 2011, n. 75»”. (ii) Sul punto, il giudice *a quo* invece di affrontare la questione, ha rinviato la trattazione della eccezione pregiudiziale a una fase successiva rispetto alla emanazione dell’ordinanza di rimessione, **senza tener conto del rapporto di condizionalità sussistente tra quest’ultima e la rilevanza delle q.l.c.** (iii) Sebbene, come ricorda la Corte, il Tribunale abbia addotto talune succinte motivazioni a sostegno della sua giurisdizione – per cui (a) nei “giudizi principali non sarebbe in discussione alcun provvedimento amministrativo, bensì la ripetizione delle somme [...] indebitamente pagate dai privati”, e, ancora, (b) la riconduzione della questione nell’alveo dei diritti soggettivi in forza del *petitum* e della causa *petendi* (l’inadempimento dello Stato agli obblighi imposti dalla direttiva), e, infine (c) qualora il sindacato verta sull’inadempimento “dello Stato all’obbligo di cooperazione e di realizzazione degli obblighi posti

dalle direttive (non esecutive) adottate in sede europea [...], la competenza spetta al giudice ordinario” – tale tesi appare “assertoria e manifestamente implausibile”. Ciò in quanto (i) il giudizio *a quo* ha ad oggetto diritti amministrativi e la questione suppone la esistenza di un provvedimento di autorizzazione, e, soprattutto (ii) **“le norme che devolvono alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo particolari materie attraggono [...] anche le controversie «che investono i diritti soggettivi» (sentenza n. 204 del 2004), in quanto «riconducibili, ancorché in via indiretta o mediata, all’esercizio del pubblico potere dell’amministrazione» (sentenza n. 191 del 2006; in senso analogo, sentenze n. 179 del 2016 e n. 204 del 2004)”**. Ne consegue come, per tutte le ragioni esposte, **“il difetto di giurisdizione del giudice *a quo* determin[i] l’inammissibilità della questione, ove esso sia rilevabile *ictu oculi*. Infine, non è possibile sostenere che ogni controversia relativa a norme in presunto contrasto con il diritto UE e prive di efficacia diretta “debba, in quanto tale, ascriversi alla giurisdizione ordinaria”**. [Y. Guerra].

Monitore della Giurisprudenza costituzionale, n. 1/2021

In copertina:

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