



Forum di
QUADERNI COSTITUZIONALI
RASSEGNA

ISSN 2281-2113

Monitore della Giurisprudenza costituzionale
n. 3/2021

decisioni 138/2021 – 196/2021

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, MARTA MORVILLO,
FEDERICO PEDRINI, STEFANO ROSSI, ELENA VALENTINI, ENRICO VERDOLINI,
ANNA CAMILLA VISCONTI

CASI DI SOVRAPPOSIZIONI DI DISCIPLINA E *FAVOR* PER LA COMPETENZA

Corte cost., sent. 26 maggio – 6 luglio 2021, n. 138, Pres. Coraggio, red.
Prosperetti

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[L. reg. Liguria, 19 maggio 2020, n. 9, artt. 2, comma 1, 6 e 9]

(artt. 9, 97 e 117, comma 2, lett. *l*), *m*) ed *s*), Cost.,)

Secondo la Corte costituzionale, l'art. 1, comma 2 della legge ligure introduce una sorta di «presunzione di consenso» collegata ad un comportamento omissivo e inerte del proprietario di un terreno. In mancanza di espresso divieto, infatti, al cacciatore non proprietario viene riconosciuta la facoltà di mantenere il materiale utilizzato per la costruzione degli appostamenti temporanei su suolo non suo. In passato la Corte ha già avuto modo di chiarire come il diritto civile si ponga come limite alla legislazione regionale in funzione di garanzia tanto della proprietà quanto del principio di eguaglianza tra i privati (*ex plurimis* sentenze nn. 123 del 2010, n. 160 e n. 295 del 2009, n. 51 del 2008). Ciò vieta alle singole Regioni di disporre discipline speciali e/o derogatorie nei rapporti «tradizionalmente oggetto di codificazione» (così sentenza n. 131 del 2013 n.) che rimangono nella competenza esclusiva dello Stato.

Incostituzionale anche l'art. 9, l. reg. Liguria 19 maggio 2020, n. 9, perché si pone in contrasto con l'art. 5, comma 1, lettera *a*), del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, 17 ottobre 2007 (*Criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione relative a Zone speciali di conservazione (ZSC) e a Zone di protezione speciale (ZPS)*) e con l'art. 18, commi 2 e 4, della legge 11 febbraio 1992, n. 157, con conseguente violazione della competenza esclusiva statale in tema di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» unitamente al principio del buon andamento della Pubblica Amministrazione.

Secondo la Corte, infatti, riservare ai cacciatori la scelta di giorni settimanali dell'attività venatoria in luogo della preventiva indicazione del calendario generale (art. 5, comma 1, lettera *a*), d.m. 17 ottobre 2007) abbassa i livelli di tutela ambientale «vincolanti» fissati dalla legislazione nazionale di attuazione della direttiva 92/43/CEE e della direttiva 79/409/CEE del Consiglio, 2 aprile 1979.

La disciplina, precisa la Corte, non rientra nella potestà legislativa residuale attribuita alle Regioni, atteso che «l'ambito di esercizio della potestà legislativa residuale in materia di caccia incontra alcuni limiti, per effetto della normativa statale, quando la materia regionale si sovrappone, per naturale coincidenza, con ambiti afferenti ad interessi diversi che insistono su specifici aspetti del bene ambiente, così che le attribuzioni legislative delle Regioni non possono essere esercitate abbassando i livelli di tutela ambientale fissati dalla legislazione nazionale (*ex multis*, sentenze n. 74 del 2017 e n. 278 del 2012)».

Infondata, invece, la questione di legittimità sollevata in relazione all'art. 6 della legge ligure che né deroga i procedimenti di autorizzazione paesaggistica e né viola la materia di competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente. La disposizione si pone in una dimensione della tutela statale prevista perché si limita ad ampliare l'elenco degli interventi che l'art. 35, comma 4, della l. reg. Liguria n. 4 del 1999 eccettua dai procedimenti di autorizzazione richiesti, ai fini della specifica tutela dell'assetto idrogeologico del territorio, per ogni attività che comporti «mutamento di destinazione ovvero trasformazione nell'uso dei boschi e dei terreni nudi e saldi» (così art. 35, comma 1, della legge reg. Liguria n. 4 del 1999). [L. Di Majo]

ANCORA UN VIZIO D'INCOSTITUZIONALITÀ DELLE DISPOSIZIONI DI PROROGA DELLE CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME

Corte cost., sent. 9 giugno – 6 luglio 2021, n. 139, Pres. Coraggio, red. Viganò

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 2 della legge n. 8 del 2020 della Regione Friuli Venezia-Giulia]

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

Con sentenza 139 del 2021, la Corte Costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 2 della legge regionale n. 8 del 2020 del Friuli Venezia-Giulia, che aveva modificato la disciplina della durata delle concessioni sui beni demaniali marittimi.

La disposizione in questione, impugnata dal Governo, dava la possibilità di prorogare fino alla data del 31 dicembre 2033 la validità delle concessioni del demanio marittimo in essere alla data del 31 dicembre 2018, dietro apposita domanda dei titolari delle concessioni. Anche in assenza di richiesta, la durata

delle concessioni sarebbe stata, in ogni caso, prorogata per un periodo massimo di un anno a partire dalla data di entrata in vigore della legge regionale.

La disposizione contestata, prevedendo una proroga delle concessioni demaniali esistenti, aveva leso la competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza» ex art. 117, comma 2, lettera e).

Dalla giurisprudenza precedente della Corte Costituzionale, è emerso come le leggi regionali che dispongano proroghe o rinnovi automatici delle concessioni demaniali marittime incidano sulla materia della tutela della concorrenza, di competenza esclusiva statale, impedendo l'ingresso di altri potenziali operatori economici nel mercato di riferimento.

Questa lesione della competenza esclusiva dello Stato non viene meno quando la legislazione regionale si limiti a riproporre, nella sostanza, una disciplina già prevista dalla legislazione statale. Qualsiasi disciplina che comporti una proroga dei rapporti di concessione in corso comporta, di fatto, una restrizione all'accesso al mercato di altri possibili operatori. La competenza nel definire le possibilità d'accesso al mercato è, infatti, riservata alla legislazione statale, restando invece in questa materia precluso qualsiasi intervento della legislazione regionale. [E. Verdolini]

**VIOLA IL PRINCIPIO DI DETERMINATEZZA LA SOSPENSIONE DEI
TERMINI DI PRESCRIZIONE NEL PERIODO COVID IN CASO DI
RINVIO DEL PROCESSO PER MOTIVI ORGANIZZATIVI (ART. 83, C. 9,
D.L. N. 18/2020)**

**Corte cost., sent. 6 luglio 2021 – 25 maggio 2021, n. 140, Pres. Coraggio, red.
Amoroso**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 83, cc. 4, 9, d.l. n. 18/2020, conv. con mod. in l. n. 27/2020]

(artt. 3, 25, c. 2, Cost.)

La Corte anzitutto dichiara manifestamente infondate e manifestamente inammissibili le questioni relative all'art. 83, c. 4, d.l. n. 18/2020, in quanto muovevano censure riguardanti la violazione del principio di irretroattività, con riferimento tanto all'art. 25, c. 2, Cost., quanto all'art. 117, c. 1, Cost. in relazione agli artt. 7 CEDU e 49 CDFUE, già giudicate, rispettivamente, infondate e non ammissibili nella sentenza n. 278/2020 (§§ 5-7.2). Si passa dunque a esaminare le questioni sull'art. 83, c. 9, d.l. n. 18/2020 (§ 8). Svolta la ricostruzione degli

interventi normativi emergenziali succedutisi allo scopo di contrastare l'epidemia (i d.l. n. 9/2020, 11/2020, 18/2020, 23/2020) (§ 9, 9.1), la Corte muove dalla disposizione di cui all'art. 83, c. 6, d.l. n. 18/2020, la quale per il periodo tra il 12 maggio e il 30 giugno 2020 ha previsto che: "i capi degli uffici giudiziari, sentiti l'autorità sanitaria regionale, per il tramite del Presidente della Giunta della Regione, e il Consiglio dell'ordine degli avvocati, adottano le misure organizzative, anche relative alla trattazione degli affari giudiziari, necessarie per consentire il rispetto delle indicazioni igienico-sanitarie fornite dal Ministero della salute, anche d'intesa con le Regioni, dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, dal Ministero della giustizia e delle prescrizioni adottate in materia con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, al fine di evitare assembramenti all'interno dell'ufficio giudiziario e contatti ravvicinati tra le persone. Per gli uffici diversi dalla Corte suprema di cassazione e dalla Procura generale presso la Corte di cassazione, le misure sono adottate d'intesa con il Presidente della Corte d'appello e con il Procuratore generale della Repubblica presso la Corte d'appello dei rispettivi distretti". In seguito alle molteplici modifiche normative intervenute, il potere dei capi degli uffici giudiziari previsto dalla disposizione dianzi citata è rimasto riferito allo stesso periodo, tra il 12 maggio e il 30 giugno 2020. Rispetto alle finalità definite nell'art. 83, c. 6, d.l. n. 18/2020, oltre alle misure generali di tipo organizzativo-amministrativo di cui all'art. 83, c. 7, lett. a, b, c, è stato attribuito ai capi degli uffici giudiziari, salvo eccezioni (art. 83, c. 3: procedimenti con persone detenute, misure cautelari, di sicurezza o di prevenzione, procedimenti urgenti per l'esigenza di assumere prove indifferibili), il potere di disporre il rinvio delle udienze a data successiva al 30 giugno 2020 (art. 83, c. 7, lett. g). In tale ipotesi di rinvio, il comma 9 dell'art. 83 censurato ha previsto la sospensione del termine prescrizione, in ogni caso non oltre il 30 giugno 2020 (§ 9.2). Poste queste premesse, e giudicata manifestamente inammissibile la questione di legittimità dell'art. 83, c. 9, cit. sollevata con riferimento all'art. 117, in relazione all'art. 7 CEDU (§ 10), la Corte ritiene la questione fondata rispetto al parametro interno dell'art. 25, c. 2, Cost. (§ 11). Si ribadisce "l'intrinseca natura sostanziale della prescrizione che chiama in causa la garanzia del principio di legalità" (§ 12), il quale richiede "che la norma, la quale in ipotesi ampli la durata del termine di prescrizione ... ovvero ne preveda il prolungamento come conseguenza dell'applicazione di una regola processuale, sia 'sufficientemente determinata' ..., e, ove tale, sia anche non retroattiva (e pertanto applicabile solo a reati commessi successivamente alla data della sua entrata in vigore)" (§ 13). Si richiama la sentenza n. 278/2020, ove la Corte ha giudicato costituzionalmente legittimo l'art. 83, c. 4 proprio perché la sospensione del procedimento/processo, recata dai primi due commi del censurato art. 83, era riconducibile nella fattispecie di cui all'art. 159, c. 1, c.p. Lo stesso non si può affermare con riferimento alla norma

censurata (§ 14). Essa, infatti, prevede il rinvio delle udienze – salvo eccezioni – cui si ricollega la sospensione del decorso della prescrizione, per effetto di una misura organizzativa che il capo dell’ufficio giudiziario può adottare ai sensi del comma 6 del medesimo art. 83; facoltà questa che solo genericamente è delimitata dalla legge nei presupposti e nelle finalità da perseguire. La norma censurata “introduce sì una fattispecie di rilievo processuale, in quanto essa può comportare il rinvio delle udienze penali per alcuni processi e non per altri, secondo quanto prescritto nelle linee guida del capo dell’ufficio; ma da essa conseguono significativi effetti di natura sostanziale nella misura in cui il comma 9 dell’art. 83 dispone la sospensione del corso della prescrizione per il tempo in cui il processo è rinviato, non oltre comunque il 30 giugno 2020” (§ 15). Quindi, “per la sua valenza sostanziale, pur mediata dalla regola processuale, tale previsione normativa ricade comunque nell’area di applicazione del principio di legalità”, il quale richiede “che essa, incidendo sulla punibilità del reato, sia determinata nei suoi elementi costitutivi sì da assicurare un sufficiente grado di conoscenza o di conoscibilità”. Le misure organizzative del dirigente dell’ufficio, invece, non trovano adeguata specificazione nelle disposizioni di cui all’art. 83, cc. 6, 7 e 9, d.l. n. 18/2020. Da un lato, il presupposto, il contenuto e le finalità di tali misure organizzative, sono solo genericamente fissate dalla legge; dall’altro, “tale vincolo per il giudice del processo, chiamato poi a disporre, caso per caso, il rinvio sulla base di siffatte linee guida (e non già a richiesta della difesa dell’imputato), non è neppure assoluto, perché è sempre possibile che egli ritenga invece che il processo abbia carattere d’urgenza per la necessità di assumere prove indifferibili (art. 83, c. 3, lett. c), con l’effetto di rendere non operante la regola posta nelle linee guida del capo dell’ufficio” (§ 15). “In sostanza” – ha chiarito la Corte (§ 16) – “è solo al momento dell’adozione del provvedimento di rinvio ... che si completa e si integra, caso per caso, la fattispecie legittimante il rinvio stesso: in tal modo la regola speciale finisce per avere un’imprevedibile variabilità in sostanza non dissimile da quella che avrebbe avuto il contenuto della ‘regola Taricco’”, contenuto “deciso da un tribunale caso per caso, cosa che è senza dubbio vietata dal principio di separazione dei poteri di cui l’art. 25, secondo comma, Cost. declina una versione particolarmente rigida nella materia penale”. La fattispecie del rinvio del processo, pertanto “è integrata completamente con il richiamo di provvedimenti privi di natura normativa, quali appunto sono le misure organizzative del capo dell’ufficio giudiziario e le sue linee guida per la fissazione e la trattazione delle udienze”, il che, dal punto di vista processuale, è legittimo, “ma non soddisfa il canone della sufficiente determinatezza per legge della fattispecie da cui consegue l’effetto sostanziale dell’allungamento della durata del termine di prescrizione”. Come si afferma nel passaggio chiave: “la norma attualmente censurata, nel prevedere una fattispecie di sospensione del termine di prescrizione, rinvia a una regola processuale,

recante la sospensione del processo, il cui contenuto è definito integralmente dalle misure organizzative del capo dell'ufficio giudiziario, così esibendo un radicale deficit di determinatezza, per legge, della fattispecie, con conseguente lesione del principio di legalità limitatamente alla ricaduta di tale regola sul decorso della prescrizione". Di qui la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 83, c. 9, d.l. n. 18/2020, nella parte in cui prevede la sospensione del corso della prescrizione per il tempo in cui i procedimenti penali sono rinviati ai sensi del precedente comma 7, lett. g), e in ogni caso, non oltre il 30 giugno 2020. [P. Insolera]

**LA SEMPLIFICAZIONE LEGISLATIVA REGIONALE NON PUO'
LEDERE LA TUTELA DEL PAESAGGIO**

Corte cost., sent. 12 maggio – 8 luglio 2021, n. 141, Pres. Coraggio, red. de Pretis

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

(l. reg. Lazio n. 1/2020, artt. 5, 6, co. 1, lett. *b, c, d, e*; 7, co. 7, lett. *c*; 9, co. 9, lett. *d*, n. 1 e 16; 10, co. 11)

[Costituzione, artt. 9, 117, co. 2, lett. *m*), *s*), in riferimento al d.lgs. n. 42/2004, artt. 20, 21, 135, 142, 143, 145, 146, 149]

La Corte è chiamata ad affrontare una pluralità di questioni attinenti alla tutela del paesaggio.

In primo luogo la sentenza dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, co. 9, lett. *d*), n. 1, della legge regionale, il quale modifica la definizione di «faggeta depressa» contenuta nella normativa regionale. La disposizione abbassa da 800 a 300 m. s.l.m. la quota al di sotto della quale gli ecosistemi forestali governati a fustaia a prevalenza di faggio sono definiti tali. In tal modo, esclude dalla specifica tutela prevista nella legge regionale stessa le faggete depresse che si trovano fra gli 800 e i 300 metri s.l.m. La disposizione impugnata dal Governo, abbassando la quota altimetrica al di sotto della quale operano le norme di tutela delle faggete depresse, “ha surrettiziamente aggirato il vincolo posto dalla norma interposta” costituita dal codice dei beni culturali e del paesaggio, la quale considera “di interesse paesaggistico i territori coperti da foreste e boschi”. Così facendo, il legislatore regionale ha inoltre escluso dalla tutela prevista a livello regionale gran parte delle faggete depresse (poste per lo più sopra i 300 m s.l.m.) rendendone possibile l'utilizzo per finalità produttive.

In secondo luogo la sentenza dichiara l'illegittimità costituzionale della disposizione regionale (art. 9, co. 16) che, al fine di semplificare le procedure di approvazione della pianificazione forestale aziendale, anticipa l'autorizzazione paesaggistica ai piani di gestione e assestamento forestale e al piano poliennale di taglio, nel caso in cui fossero previsti interventi su beni tutelati, esonerando poi dal rilascio dell'autorizzazione i singoli interventi. Si determina la violazione del codice dei beni culturali, in base al quale tutti gli interventi sui beni tutelati devono essere previamente autorizzati (art. 146), salvo che non ricadano nelle ipotesi di espressa esclusione stabilite dal legislatore statale (art. 149). Per la Corte l'effetto prodotto dalla disposizione genera uno stravolgimento della *ratio* del codice e in particolare delle disposizioni sul sistema di controllo.

Le restanti questioni (in relazione agli artt. 6, comma 1, lettere b), c), d) ed e), 7, comma 7, lettera c), 9, commi 9, lettera d), numero 1), e 16, e 10, comma 11, della l. reg.), pur nella diversità delle materie disciplinate, hanno formato oggetto di una comune trattazione preliminare da parte della Corte in ragione «dell'identico percorso argomentativo sviluppato dal ricorrente». E sono state dichiarate non fondate «nei sensi di cui in motivazione».

In riferimento alle dette norme si lamenta la violazione delle prerogative statali, poiché il legislatore regionale non avrebbe espressamente richiamato l'operatività dei vincoli derivanti dalla normativa statale in materia di tutela del paesaggio e il rispetto del Piano territoriale paesistico regionale. Siffatta omissione sarebbe aggravata dalla «mancanza, nel territorio regionale, di un piano paesaggistico oggetto di pianificazione congiunta con il Ministero».

La Corte pur richiamando il presupposto di cui alla sentenza n. 74/2021 per cui «[i]l principio di prevalenza della tutela paesaggistica deve essere declinato nel senso che al legislatore regionale è impedito [...] adottare normative che derogano o contrastino con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, ossia con previsioni di tutela in senso stretto», ha escluso l'illegittimità costituzionale di norme regionali che non derogano ai principi della pianificazione paesaggistica, valorizzando in via interpretativa il dato legislativo regionale (come accaduto in alcuni casi precedenti: sentenze n. 101 e n. 54 del 2021).

La censura di cui all'art. 5, infine, viene dichiarata inammissibile poiché la disposizione è impugnata nel suo complesso laddove solo in parte riguarda le procedure di approvazione di strumenti urbanistici. [F. Covino]

PER LO PSICOLOGO MEGLIO ATTENDERE DOPO IL PIANO DI RIENTRO

Corte cost., sent. 12 maggio – 8 luglio 2021, n. 142, Pres. Coraggio, red. Buscema

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 2, c. 3°, della legge della Regione Puglia 07/07/2020, n. 2]

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

Il Presidente del Consiglio dei Ministri impugna l'art. 2, co. 3, della legge n. 2 del 2020 della Regione Puglia, nella parte in cui prevede che il piano triennale di fabbisogni del personale delle aziende sanitarie deve prevedere l'assunzione di un dirigente psicologo.

In estrema sintesi, secondo lo Stato, la norma impugnata prevede nuove assunzioni di personale dirigenziale e quindi determina un aumento degli oneri finanziari della Regione. Questo si pone in contrasto con il raggiungimento degli obiettivi del **piano di rientro** e del riequilibrio economico sanitario della Regione (in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione all'art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004, e all'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009).

La Corte coglie l'occasione per rammentare come il sistema di tutela della salute sia articolato sul **livello statale** (per la definizione dei livelli essenziali di assistenza che il Servizio sanitario nazionale è tenuto a fornire ai cittadini e l'ammontare complessivo delle risorse economiche necessarie al loro finanziamento) e **quello regionale**, «cui pertiene il compito di organizzare sul territorio il rispettivo servizio e garantire l'erogazione delle prestazioni nel rispetto dei suddetti LEA».

Si rende quindi necessario un sistema di regole che disciplini i rapporti di collaborazione tra questi due livelli di governo, al fine di realizzare un sistema sanitario efficiente e capace di rispondere alle istanze dei cittadini. Per questo motivo, viene ribadita la centralità della garanzia dei LEA, che pone al centro della tutela costituzionale la persona, «non solo nella sua individualità, ma anche nell'organizzazione delle comunità di appartenenza che caratterizza la socialità del servizio sanitario».

La Corte giudica quindi la questione fondata, per violazione del principio secondo cui, nella **fase di rientro dal deficit sanitario**, è precluso alla Regione di deliberare spese per livelli di assistenza ulteriori rispetto a quelli essenziali. [L. Busatta]

SEQUESTRO DI PERSONA A SCOPO DI ESTORSIONE: VIOLA IL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITA' IL DIVIETO DI PREVALENZA

**EXART. 69, C. 4, C.P. DELL'ATTENUANTE EXART. 311 C.P. SULLA
RECIDIVA REITERATA**

**Corte cost., sent. 26 maggio 2021 – 8 luglio 2021, n. 143, Pres. Coraggio, red.
Amoroso**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 69, c. 4, c.p., come sost. dalla l. n. 251/2005]

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

La Corte è investita della questione con ordinanza della Cassazione, chiamata a pronunciarsi su motivi di ricorso esclusivamente sulla determinazione della pena, ove si dà conto del fatto che la Corte di assise d'appello, giudicando il reato di concorso in sequestro di persona a scopo di estorsione aggravato ai sensi dell'art. 112, c. 1, c.p. per il numero dei concorrenti (cinque), riconosceva l'attenuante del fatto di lieve entità (art. 311 c.p.), giacché la condotta delittuosa si protraeva per poche ore ed era finalizzata a costringere la vittima a versare una modesta somma di denaro e a restituire una pistola appartenente al sodalizio. Mentre nei confronti di due imputati veniva riconosciuta la prevalenza dell'attenuante sull'aggravante dell'art. 112, c. 1, c.p., per altri tre si riteneva, stante la preclusione dell'art. 69, c. 4, c.p., l'equivalenza tra l'attenuante dell'art. 311 c.p. e la recidiva reiterata, confermandosi dunque la pena di anni 20 di reclusione inflitta in primo grado. A giudizio della Corte regolatrice, la preclusione dell'art. 69, c. 4, c.p. impedirebbe l'adeguamento della pena al lieve disvalore del fatto, in violazione del principio di proporzionalità, vulnerando l'art. 27 Cost., poiché il condannato percepirebbe come ingiusta la pena subita e sarebbe ostacolata la funzione rieducativa, e l'art. 3 Cost., risultando l'entità della pena irragionevolmente più elevata di quella inflitta ai coimputati concorrenti nel reato (§ 1). La Corte, premessa la natura facoltativa e non già obbligatoria della recidiva reiterata (sent. 120/2017, ord. 145/2018), che può essere applicata soltanto qualora il giudice ritenga che il nuovo episodio criminoso sia concretamente significativo sotto il profilo della più accentuata colpevolezza e maggiore pericolosità del reo, giudica le questioni rilevanti, poiché i motivi di ricorso su cui è chiamata a pronunciarsi la Cassazione attengono esclusivamente alla pena applicata in appello, non censurando gli imputati l'applicazione della recidiva reiterata (§ 2). Si giudicano dunque le questioni fondate, con riferimento ad entrambi i parametri (§ 3). La Corte ripercorre anzitutto lo sviluppo storico del regime punitivo del sequestro di persona a scopo di estorsione.

Originariamente punito con la reclusione da otto a quindici anni, oltre alla multa, tale delitto è stato poi sottoposto a molteplici interventi di riforma di cd. legislazione dell'emergenza (v. artt. 5, 6, l. n. 497/1974; art. 2, d.l. n. 59/1978) in ragione del particolare allarme sociale destato negli anni Settanta da numerosi episodi di sequestro di persona perpetrati da organizzazioni criminali con modalità tali da mettere a rischio la vita della vittima, e spesso cagionarne la morte, culminati con l'art. 1, l. n. 894/1980, che ha innalzato la pena edittale, prevedendo la reclusione da venticinque a trenta anni. Come rilevato dalla Corte nella sentenza n. 68/2012, si tratta di "una risposta sanzionatoria di eccezionale asprezza", che tuttavia trova applicazione anche rispetto "a episodi marcatamente dissimili, sul piano criminologico e del tasso di disvalore, rispetto a quelli avuti di mira dal legislatore dell'emergenza", come sequestri di breve durata o finalizzati a ottenere dalla vittima una prestazione patrimoniale cui l'agente ritiene di avere diritto. Proprio tale ampio spettro applicativo ha indotto il legislatore, nell'art. 3, c. 3, l. n. 718/1985, che prevede il diverso reato di sequestro di ostaggi, a introdurre una attenuante ad effetto speciale in forza della quale "se il fatto è di lieve entità si applicano le pene previste dall'articolo 605 del codice penale aumentate dalla metà a due terzi". Nella disciplina del codice, l'art. 311 c.p. prevede che per i delitti contro la personalità dello Stato, ed in particolare il sequestro terroristico o eversivo ex art. 289 bis c.p., le pene "sono diminuite quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità". La Corte, nella sentenza n. 68/2012, attraverso una comparazione con tale fattispecie, ha censurato l'ingiustificata omessa previsione dell'applicabilità all'art. 630 c.p. di tale attenuante, la cui funzione "riequilibratrice" "consiste propriamente nel mitigare – in rapporto ai soli profili oggettivi del fatto ... - una risposta punitiva improntata a eccezionale asprezza e che, proprio per questo, rischia di rivelarsi incapace di adattamento alla varietà delle situazioni concrete riconducibili al modello legale" (§ 4). La Corte passa dunque a esaminare il regime derogatorio all'ordinario bilanciamento eterogeneo tra circostanze di cui all'art. 69, c. 4, c.p., nella parte in cui preclude la prevalenza delle attenuanti sulla recidiva reiterata. Tale preclusione è stata censurata parzialmente in diverse decisioni riguardanti attenuanti ad effetto speciale espressive di una minore offensività del fatto (sent. n. 251/2012, rispetto al delitto di produzione e traffico di stupefacenti di lieve entità; sent. 105/2014, per la ricettazione di particolare tenuità; sent. 106/2014, rispetto alla violenza sessuale di minore gravità; sent. 205/2017, per il danno patrimoniale di speciale tenuità nei delitti di bancarotta e ricorso abusivo al credito); tutte queste attenuanti, diversamente da quella dell'art. 311 c.p., erano tuttavia ad effetto speciale (§ 5). Più recentemente – prosegue la Corte – altre due pronunce hanno censurato l'art. 69, c. 4, c.p. in rapporto a circostanze ad effetto comune: la sent. n. 73/2020, ha ritenuto che,

ove esso preclude la prevalenza del vizio parziale di mente ex art. 89 c.p. sulla recidiva reiterata, “non è compatibile con l’esigenza, di rango costituzionale, di determinazione di una pena proporzionata e calibrata sull’effettiva personalità del reo”; analogamente, la sent. n. 55/2021 ha censurato il divieto di prevalenza della attenuante dell’art. 116, c. 2, c.p., che svolge una “funzione di necessario riequilibrio del trattamento sanzionatorio” nel caso di reato diverso e più grave di quello voluto da taluno dei concorrenti (§ 6). La medesima funzione è svolta anche dalla circostanza dell’art. 311 c.p., funzionale a mitigare una cornice sanzionatoria assai severa, concepita dal legislatore storico per contrastare gravissimi fatti di criminalità, ma applicabile anche a fatti assai meno gravi. Tale attenuante, introdotta dalla sent. n. 68/2012, non diversamente da quelle censurate nelle sent. n. 251/2012; 105/2014; 106/2014; sent. 205/2017, “rileva marcatamente sul piano dell’offensività, in quanto presuppone una valutazione riferita al fatto nel suo complesso, in rapporto all’evento di per sé considerato e alla natura, specie, mezzi, modalità della condotta, nonché dell’entità del danno o del pericolo per la persona sequestrata, avuto riguardo alle modalità della privazione della libertà personale e alla portata dell’ingiusto profitto perseguito dall’autore della condotta estorsiva” (§ 7). Anche alla luce della “compressione” verso l’alto della pena edittale dell’art. 630 c.p., con minimo di venticinque anni e massimo di trenta anni molto ravvicinati, l’impossibilità per il giudice di fare prevalere la diminuzione produce esiti sproporzionati, frustrando la funzione mitigatrice svolta dall’art. 311 c.p., che attraverso la diminuzione fino a un terzo (otto anni e quattro mesi di reclusione) “realizza la finalità di riequilibrio di un trattamento sanzionatorio di particolare rigore” (§ 8). La preclusione di cui alla norma censurata comporta altresì una “abnorme enfaticizzazione” della recidiva, indice di particolare rimproverabilità e pericolosità sul piano soggettivo, che non può assumere, nel processo di individualizzazione della pena, prevalenza assoluta e incondizionata sul fatto oggettivo. Oltre al “principio di determinazione di una pena proporzionata”, è compromesso anche il principio di eguaglianza, poiché il divieto di prevalenza censurato determina irragionevoli equiparazioni sanzionatorie tra fatti diversi sul piano dell’offensività, venendo assoggettati alla stessa aspra sanzione dell’art. 630, c. 1, c.p. fatti di minore disvalore oggettivo, secondo i parametri dell’art. 311 c.p. La Corte, in conclusione, dichiara l’incostituzionalità dell’art. 69, c. 4, c.p. nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della attenuante del fatto di lieve entità ai sensi dell’art. 311 c.p. – introdotta con sentenza additiva n. 68/2012 in relazione al reato di cui all’art. 630 c.p. – sulla recidiva reiterata di cui all’art. 99, c. 4, c.p., per violazione degli artt. 27, c. 3, e 3, c. 1, Cost. (assorbita la questione sollevata in riferimento all’art. 25 Cost.) (§ 9-10). [P. Insolera]

**VINCOLI PAESAGGISTICI E COMPETENZE REGIONALI, ALTRE
CONFERME DA PALAZZO DELLA CONSULTA**

Corte cost., sent. 9 giugno - 8 luglio 2021, n. 144, Pres. Coraggio, red. Barbera

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[9 e 117, secondo comma, lettera s);]

(Artt. 9, c. 1° e 2°, e 19 della legge della Regione Piemonte 22/02/2019, n. 5.)

Con la **sentenza n. 144 del 2021** la Corte costituzionale ha deciso la **questione di legittimità costituzionale** sollevata dallo **Stato** nei confronti di **tre disposizioni** della legge **Regione Piemonte** 22 febbraio 2019, n. 5, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

I sospetti dello Stato sulle **prime due** disposizioni (art. 9 co. 1 e 2) sono riconducibili ad una **unità causale**: entrambe sono state impugnate per aver **escluso dall'applicazione di vincoli amministrativi** (vincolo di insediamento e autorizzazione paesaggistica) la costruzione di determinate strutture edilizie e manufatti.

In particolare, l'**art. 9 co. 1** aveva stabilito che il Comune **avrebbe potuto consentire l'insediamento di campeggi temporanei o mobili su aree pubbliche o private, escludendoli dal vincolo di insediamento** in aree specificamente individuate dai piani regolatori, e dunque sottraendo tali strutture dalla «verifica di compatibilità con le imprescindibili esigenze di tutela del patrimonio culturale», **in violazione dell'art. 146 del Codice dei Beni culturali**.

L'**art. 9, comma 2**, invece aveva **esonero dall'autorizzazione paesaggistica le strutture edilizie leggere e i manufatti predisposti temporaneamente dai turisti nell'ambito di complessi ricettivi**, che in base alla normativa statale recata dall'**art. 149 del Codice dei Beni culturali non sarebbero esenti dall'autorizzazione**.

Quanto alla **prima disposizione**, la Corte ha **dichiarato l'illegittimità costituzionale** per violazione dell'art. 117 Cost., ritenendo la questione fondata in ragione del fatto che **la norma, provvedendo direttamente ad escludere dall'autorizzazione paesaggistica l'insediamento dei campeggi temporanei o mobili**, ha con ciò stesso **invaso la competenza statale in tema di tutela dell'ambiente**, alla quale tale regolamentazione è invece affidata. Il presupposto della decisione è, ovviamente, come ripetutamente affermato dalla Corte che «[i]

potere di intervento delle Regioni in **materia di “governo del territorio” non si estende alla disciplina della rilevanza paesaggistica degli allestimenti mobili**, che incide sul regime autorizzatorio tratteggiato dall’art. 146 del Codice dei Beni culturali ed è riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato in materia di ambiente».

Quanto alla **seconda disposizione**, invece, **la Corte ha dichiarato la cessazione della materia del contendere**, in ragione del fatto che **la Regione Piemonte aveva medio tempore modificato la disposizione impugnata** per mezzo dell’art. 6 della legge regionale n. 1 del 2021, con cui aveva fatto espressamente «salvo il rispetto delle disposizioni di tutela del patrimonio culturale e delle prescrizioni del piano paesaggistico regionale» e dunque adeguandosi alle censure statali.

Il Presidente del Consiglio aveva, infine, impugnato l’**art. 19** della legge Regione Piemonte 22 febbraio 2019, n. 5, ritenendo che esso, avendo **attribuito alla Giunta regionale il potere di adottare un regolamento di attuazione in cui avrebbero dovuto essere definiti, tra l’altro: i requisiti localizzativi, urbanistici, tecnico-edilizi dei campeggi temporanei o mobili, senza fare esplicito richiamo» all’osservanza delle previsioni del piano paesaggistico regionale di cui agli artt. 135 e 143 Codice dei Beni culturali**, avrebbe violato gli artt. 9 e 117 co. 2 lett. s) Cost. **La Corte ha dichiarato quest’ultima censura infondata**, considerato evidentemente **implicito che il silenzio della disposizione impugnata sul punto non possa che essere interpretato nel senso che la disciplina regolamentare non può apportare alcuna deroga alla normativa statale a tutela del paesaggio** [A. Arcuri].

I PRINCIPI DI COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA HANNO NATURA AUTOAPPLICATIVA

Corte cost., sent. 26 maggio – 8 luglio 2021, n. 145, Pres. Coraggio, red. Buscema

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[L. della Regione Toscana n. 51/2020, art. 48]

(all’art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all’art. 9, comma 28, d.l. n. 78/2010, convertito, con modificazioni, nella l. n. 122/2010)

Con sentenza n. 145/2021 il Giudice delle leggi dichiara non fondata la q.l.c. dell’art. 48, comma 1, l.r. Toscana n. 51/2020 nella parte in cui determina l’abrogazione dell’art. 1, commi 3 e 4, della l.r. Toscana n. 65/2010 promossa in

riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010 convertito, con modificazioni, nella l. n. 122/2010. Tale abrogazione determinerebbe – secondo la parte ricorrente – la cancellazione di quell'insieme di norme che garantirebbero l'attuazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica di cui agli artt. 6 e 9, comma 28, del già menzionato d.l. n. 78/2010, tra cui l'individuazione di puntuali tetti alla spesa in materia di attività di formazione, missioni del personale dipendente, consulenze e assunzioni di personale a tempo determinato. Le ragioni della dichiarata non fondatezza poggiano sull'assunto per cui **i citati principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica hanno carattere autoapplicativo**, «non essendo ammissibile un'attuazione parcellizzata degli stessi (*ex plurimis*, sentenze n. 130 del 2020, n. 67 e n. 7 del 2016, n. 44 del 2014 e n. 173 del 2012)». Ne consegue come dall'abrogazione del comma 3 determinata dalla norma regionale **impugnata non discende alcuna violazione del principio evocato, poiché esso «mantiene inalterata la propria vincolatività, anche in assenza di una specifica norma regionale attuativa»**. [Y. Guerra]

ENNESIMA Q.L.C. SU CONFISCA URBANISTICA E PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ CEDU: LA CORTE TUTELA LA DISCREZIONALITÀ LEGISLATIVA

**Corte cost., sent. 26 maggio – 14 luglio 2021, n. 146, Pres. Coraggio, red.
Petitti**

Giudizio di legittimità in via incidentale

[Art. 44, c. 2°, del decreto del Presidente della Repubblica 06/06/2001, n.
380]

(art. 117 Cost. comma 1, in relazione in relazione all'art. 1 del Protocollo
addizionale alla CEDU)

I giudici costituzionali dichiarano inammissibile la questione relativa alla non proporzionalità della **confisca urbanistica** sulla base della giurisprudenza CEDU e, specificatamente, della sentenza *Giem e altri c. Italia*. Più in particolare, il giudice *a quo*, sulla base dell'assunto della non proporzionalità della sanzione, richiedeva alla Corte **un intervento additivo** che consentisse l'applicazione di una sanzione meno grave «come quella dell'obbligo di procedere all'adeguamento parziale delle opere eseguite per renderle integralmente conformi alle legittime

prescrizioni della pianificazione urbanistica generale, nei confronti dei soggetti rimproverabili per aver tenuto solo una lieve condotta colposa con riguardo alla lottizzazione abusiva». La sentenza *Giem e altri c. Italia* (ma prima di essa la stessa pronuncia *Sud fondi srl c. Italia*) aveva considerato incompatibile l'applicazione automatica e la portata generalizzata della confisca edilizia perché sproporzionata rispetto allo scopo perseguito, connesso al ripristino della conformità dell'area alle prescrizioni urbanistiche, non essendo consentito «di valutare gli strumenti più adatti alle circostanze del caso di specie e, più in generale, di bilanciare lo scopo legittimo perseguito dal legislatore con i diritti di coloro i quali sono colpiti dalla sanzione, non potendo essere presa in considerazione la possibilità di adottare misure meno restrittive, quali la demolizione delle opere non conformi alle disposizioni pertinenti o l'annullamento del progetto di lottizzazione; la natura illimitata della sanzione derivante dal fatto che essa può comprendere indifferentemente aree edificate e non edificate e anche aree appartenenti a terzi; il grado di colpa o di imprudenza dei ricorrenti, o, quanto meno, il rapporto tra la loro condotta e il reato in questione». A questo **orientamento CEDU**, pertanto, si è adeguata la giurisprudenza di legittimità che ha previsto la possibilità di “mitigare” l'utilizzo *de plano* in alcune fattispecie, dimostrando la recessività dell'orientamento dell'applicazione automatica. A questo si aggiunge di fatto, poi, che nel nostro ordinamento attualmente la confisca urbanistica ad opera del giudice risente di un'ottica di residualità, risultando prevalenti «legittime determinazioni dell'autorità amministrativa titolare del potere di programmazione urbanistica ed edilizia», come, ad esempio i provvedimenti previsti ex art. 30 commi 7 e 8, del d.P.R. n. 380 del 2001 che stabiliscono il «divieto di disporre dei suoli e delle opere con atti tra vivi e l'acquisizione delle aree lottizzate al patrimonio disponibile del Comune, con l'ulteriore conseguenza della loro necessaria demolizione», oppure il pieno potere della PA di conformazione del territorio anche dopo il passaggio in giudicato della sentenza. In questo quadro composito, la richiesta del giudice *a quo* risulta inammissibile perché, pur ribadendo i giudici costituzionali l'applicazione del principio di proporzionalità convenzionale anche alle sanzioni amministrative (quale quella nel caso di specie), «questo si atteggi[a] in modo diverso, offrendo corrispondentemente una tutela di diversa intensità, a seconda della struttura delle fattispecie sanzionatorie e delle finalità da esse perseguite». A questo proposito, dalla valutazione della compatibilità al principio di proporzionalità della sanzione amministrativa non discende automaticamente l'attribuzione al giudice di uno strumento idoneo a trasformare la radice della confisca urbanistica. Nel mezzo, infatti, si inserisce l'**ampia discrezionalità del legislatore** e la richiesta da parte del giudice *a quo* di un simile intervento additivo si rivela **estraneo all'ambito di intervento della Corte costituzionale**

«perché comporterebbe l'immissione nell'ordinamento di una "novità di sistema" che richiede "soluzioni normative che mai potrebbero essere apprestate in questa sede, implicando [...] scelte di modi, condizioni e termini che non spetta alla Corte stabilire". In un panorama complesso di interventi amministrativi e giudiziali in relazione al reato di lottizzazione abusiva, dunque, sarebbe necessario un intervento legislativo (e non giurisprudenziale) che fosse in grado di valutare il tipo di interventi ripristinatori da introdurre e la loro conformità alle regole della pianificazione urbanistica necessari, anche in considerazione del fatto che «il giudice penale non ha competenza "istituzionale" per compiere l'accertamento di conformità delle opere agli strumenti urbanistici». [F. Medico]

IL GIUDICE DELL'ESECUZIONE NON PUÒ SOLLEVARE UNA QUESTIONE DI COSTITUZIONALITÀ GIÀ RIGETTATA NEL PROCESSO DI COGNIZIONE

Corte cost., sent. 8 giugno – 8 luglio 2021, n. 147, Pres. Coraggio, red. Petitti

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 4 ter del decreto-legge 7 aprile 2000, n. 82, convertito, con
modificazioni, nella legge 5 giugno 2000, n. 144]

(art. 3 Cost.)

La Corte costituzionale ha ribadito che il giudice dell'**esecuzione penale** non ha alcun titolo per **reiterare una questione di costituzionalità** relativa ad una norma che abbia trovato applicazione nel giudizio di cognizione, con provvedimento ordinariamente impugnabile, (ed effettivamente impugnato), e che nel medesimo giudizio di cognizione sia già stata sollevata, e **negativamente delibata**. Difatti una simile reiterazione è possibile soltanto qualora intervengano fatti esterni o **sopravvenienze** rilevanti che la giustifichino. Come precisato in precedenti pronunce, infatti, il giudice dell'esecuzione può sollevare in riferimento al parametro convenzionale la questione di legittimità costituzionale di una norma interna già applicata dal giudice della cognizione, qualora questa si frapponga all'adempimento di simili **obblighi conformativi**, quando «si debba applicare una decisione della **Corte europea** in materia sostanziale, relativa ad un caso che sia identico a quello deciso e non richieda la riapertura del processo, ma possa trovare un rimedio direttamente in sede esecutiva» (sent. n. 210 del 2013); viceversa è escluso che il giudice dell'esecuzione sia legittimato a sollevare

un'analoga questione sulla base del **parametro interno** di cui all'art. 3 Cost. (sent. n. 100 del 2015). «Se, quindi, in linea generale è precluso al giudice dell'esecuzione penale sollevare questioni di legittimità costituzionale delle norme applicate dal giudice della cognizione, tuttavia ciò è possibile per effetto di una sopravvenienza costituzionalmente rilevante – qual è in modo paradigmatico una sentenza che attivi l'obbligo conformativo di cui all'art. 46 CEDU – che abbia determinato un'alterazione della sequenza tra cognizione ed esecuzione, in difetto della quale l'intervento “a ritroso” del giudice dell'esecuzione non avrebbe giustificazione alcuna».

Pertanto, la questione deve ritenersi inammissibile, poiché il giudice dell'esecuzione non era legittimato a sollevarla in una fattispecie che egli stesso ha affermato essere diversa da quelle di cui alla richiamata decisione della Corte EDU Scoppola c. Italia e alla sentenza n. 210 del 2013, e rispetto alla quale neppure si sono verificate sopravvenienze costituzionalmente rilevanti idonee a incidere sulla legalità della pena in corso di esecuzione. [M. Caldironi]

PROCESSO AMMINISTRATIVO: SEMPRE POSSIBILE LA RINNOVAZIONE DELLA NOTIFICAZIONE NULLA

**Corte cost., sent. 26 maggio – 9 luglio 2021, n. 148, Pres. Coraggio, red. San
Giorgio**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 44, comma 4, dell'Allegato 1 (codice del processo amministrativo) al
decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104]

(Artt. 3, 24, 76, 111, 113 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione ai «principi generali nella materia dell'equo processo e agli obblighi internazionali che ne derivano» ai sensi dell'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU))

Il Consiglio di Stato sottopone al vaglio della Corte costituzionale le disposizioni contenute nell'art. 44, quarto comma, del Codice del Processo Amministrativo in tema di nullità della notificazione del ricorso. In particolare, il giudice rimettente dubita della legittimità costituzionale della previsione secondo cui la rinnovazione della notificazione nulla è disposta dal giudice (solo) «se ritiene che l'esito negativo della notificazione dipenda da causa non imputabile al notificante».

Con una prima questione, il giudice rimettente denuncia la presunta violazione dell'art. 76 Cost. per violazione della legge delega, nella parte in cui

fissava, come criterio direttivo, il coordinamento con «le norme del codice di procedura civile in quanto espressione di principi generali». La disposizione si sarebbe infatti discostata da quanto previsto dall'art. 291 c.p.c. (che consente sempre la rinnovazione della notificazione nulla).

La Corte, tuttavia, aveva, già in precedenza (sent. 18 del 2014), dichiarato la non fondatezza di analoga questione, affermando che la disposizione contenuta nell'art. 291 c.p.c. non sarebbe espressiva di principi generali del processo estendibili al processo amministrativo. Tale arresto è confermato anche nella sentenza n. 148 del 2021 con conseguente declaratoria di manifesta infondatezza della relativa questione “riproposta”.

La Corte ha invece ritenuto fondate le qdldl formulate per violazione degli artt. 3, 24 e 113 Cost. (con assorbimento delle qdldl ulteriori), rilevando – in particolare – che **«la norma censurata sacrifica in modo irragionevole l'esigenza di preservare gli effetti sostanziali e processuali della domanda e conduce ad esiti sproporzionati rispetto al fine cui la norma stessa tende»**. In altri termini, se – da una parte – la decadenza dell'azione nel processo amministrativo «assolve all'essenziale funzione di garanzia di stabilità degli effetti giuridici», la stessa non può essere comminata per un vizio “esterno” rispetto all'atto processuale, qual è, ad avviso della Corte, la notificazione. Quest'ultima, quindi, può essere sempre rinnovata in tutte le ipotesi di nullità (e con esclusione dei soli casi di sua “inesistenza”) a prescindere dall'imputabilità o meno in capo al notificante.

In definitiva l'«effetto di impedimento della decadenza va [...] ricollegato all'esercizio dell'azione entro il termine perentorio, ma non può essere escluso dalla nullità della notificazione, non integrando quest'ultima un elemento costitutivo dell'atto che ne forma oggetto, bensì assolvendo ad una funzione, strumentale e servente, di conoscenza legale e di instaurazione del contraddittorio». **La disposizione è dunque dichiarata illegittima limitatamente alle parole «se ritiene che l'esito negativo della notificazione dipenda da causa non imputabile al notificante»**.

Si segnala che, in altra occasione, la Corte (sent. 132 del 2012) aveva invece dichiarato l'illegittimità del terzo comma dell'art. 44 del Codice del Processo Amministrativo – relativo alla diversa ipotesi di sanatoria per effetto della costituzione degli intimati – nella parte in cui faceva «salvi i diritti acquisiti anteriormente alla comparizione». Ciò in quanto – in questo caso – il legislatore delegato si sarebbe discostato dal principio (questo ritenuto di portata generale) di sanatoria *ex tunc* degli atti processuali per raggiungimento dello scopo, espresso dall'art. 156, terzo comma, c.p.c. [F. Conte]

RIFORMA DEL SISTEMA BANCARIO COOPERATIVO: RIGETTATE LE QUESTIONI DI COSTITUZIONALITÀ DELLA CASSAZIONE

Corte cost., sent. 8 giugno – 9 luglio 2021, n. 149, Pres. Coraggio, red. de Pretis

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 2, commi 3-ter e 3-quater, del decreto-legge n. 18 del 2016]

(artt. 3, 41, 45, 47 e 53 Cost.)

Con sentenza n. 149 del 2021, la Corte Costituzionale ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte di Cassazione, sezione tributaria civile, in merito all'art. 2, commi 3-ter e 3-quater, del decreto-legge n. 18 del 2016, in materia di riforma delle banche di credito cooperativo, convertito nella legge n. 49 del 2016, in riferimento agli artt. 3, 41, 45, 47 e 53 Cost.

Secondo le disposizioni oggetto di questione di legittimità, la banca di credito cooperativo che alla data del 31 dicembre 2015 sia dotata di patrimonio netto superiore a duecento milioni di euro, qualora opti per conferire l'azienda bancaria a una società per azioni autorizzata all'esercizio dell'attività bancaria (invece che aderire a un gruppo bancario cooperativo), deve versare al bilancio dello Stato, all'atto del conferimento, un importo pari al venti per cento del suo patrimonio netto. In caso di mancata osservanza della disposizione, è previsto che il patrimonio sia devoluto ai fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione, ai sensi dell'art. 17 della legge n. 388 del 2000.

L'obbligo di versamento dell'importo del venti per cento del patrimonio, previsto per legge, assolve alla funzione di disincentivo della scelta alternativa all'adesione al gruppo bancario cooperativo, assicurando così a quest'ultima la veste di scelta preferita dal legislatore anche per le banche cooperative meglio dotate patrimonialmente.

La Corte Costituzionale ha rigettato le critiche di costituzionalità fondate sugli artt. 41 e 45 Cost., motivate sulla base del fatto che la previsione legislativa si porrebbe in contrasto con la funzione sociale della cooperazione, a carattere mutualistico e senza fini di lucro, che opera come limite di utilità sociale al principio di concorrenza. La disciplina censurata, infatti, non ha sacrificato la funzione sociale della cooperazione ed ha, al contrario, favorito la salvaguardia e la promozione del credito cooperativo: la disciplina legislativa ha contribuito a garantire la solidità patrimoniale delle banche di credito cooperativo e a superarne il deficit competitivo, incentivando la loro aggregazione in gruppi bancari cooperativi di dimensione maggiore.

Sempre a detta della Corte Costituzionale, è necessario escludere che il prelievo in esame abbia la consistenza di tributo, difettando della natura coattiva, in grado di dar luogo a un diritto di riscossione forzata: la diminuzione del patrimonio bancario è causata, in via definitiva, solo dal versamento spontaneo dell'importo, mentre la sua omissione non fa sorgere nessuna pretesa impositiva. Per questa ragione, un prelievo come quello in esame non ha natura tributaria ed è sottratto al principio di capacità contributiva, con la conseguenza che il parametro dell'art. 53 Cost. (e quello dell'art. 3 Cost. a esso collegato) deve reputarsi inconfidente.

La Corte ha escluso, altresì, possibili profili di violazione dell'art. 47 Cost. e del principio di tutela del risparmio. [E. Verdolini]

IL “SECONDO ATTO” DELLA VICENDA SULLA *LIBERTÀ DEI GIORNALISTI*

Corte cost., sent. 22 giugno – 14 luglio 2021, n. 150, Pres. Coraggio, red. Viganò

Giudizio di legittimità in via incidentale

[art. 13 della legge 08/02/1948, n. 47, e dell'art. 595, c. 3°, del codice penale]

(artt. 3, 21, 25, 27 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 10 della CEDU)

La Corte costituzionale, a seguito del non intervento del legislatore stimolato con l'ord. 132 del 2020, accoglie la questione di costituzionalità relativa alla **diffamazione a mezzo stampa** ex art. 13 della l. 8 febbraio 1948 n. 47 (Disposizioni sulla stampa) e, con un'interpretativa di rigetto, restringe l'utilizzo della pena detentiva dell'art. 595 comma 3 del codice penale (diffamazione recate con la stampa o con ogni altro mezzo di pubblicità) ai soli «**casi di eccezionale gravità**». Una sentenza attesa nell'esito quella dei giudizi costituzionali, a seguito dell'utilizzo, per la seconda volta con l'ord. 132 del 2020, della tecnica dell'**incostituzionalità prospettata ma non dichiarata**, dopo il caso Cappato. La Corte, prendendo atto del mancato intervento del legislatore (a distanza di un anno di tempo e, nonostante, fossero pendenti diversi disegni di legge in materia di libertà di informazione presso le commissioni parlamentari), decide questa volta di pronunciarsi nel merito e di tirare le fila di quelle considerazioni che erano già state debitamente anticipate nell'ordinanza di rinvio della trattazione dell'udienza. Per quanto riguarda la prima questione relativa all'art. 13, che

prevedeva la cumulatività della pena pecuniaria e di quella detentiva, i giudici costituzionali non considerano compatibile la suddetta norma né con l'art. 21 Cost. né, in aggiunta, con il parametro dell'art. 117 Cost., in relazione all'art. 10 CEDU, perché in contrasto con la libertà di manifestazione del pensiero del giornalista che svolge – in un ordinamento costituzionale – il ruolo di «cane da guardia» della democrazia». È sproporzionata, a questo proposito, la funzione della pena dettata dal legislatore, che obbliga il giudice a cumulare sia la pena detentiva sia la pena pecuniaria, svolgendo un effetto dissuasivo e rischiando di generare un *chilling effect* sulla potenziale ricerca e pubblicazione di verità scomode per l'opinione pubblica. In merito alla seconda questione, invece, relativa all'art. 595 comma 3 del cp e che non poteva essere bypassata, vista la riesplorazione della *lex generalis* della norma del codice, i giudici costituzionali decidono di salvare la disposizione, ma ritagliando l'utilizzo della pena detentiva ai soli casi «di estrema eccezionalità». Una scelta, questa, compiuta in modo da rendere la norma conforme all'orientamento sviluppato dalla Corte EDU in relazione all'art. 10 della Convenzione (libertà di manifestazione del pensiero), su cui i casi più noti sono Corte Edu, *Cumpănă e Mazăre c. Romania*; Corte Edu, *Belpietro c. Italia*; Corte Edu, *Sallusti c. Italia* e all'art. 21 Cost., che però, pare – dalla lettura della sentenza – un parametro privo di un suo autonomo contenuto normativo e del tutto schiacciato dal punto di vista assiologico sulla giurisprudenza convenzionale. In conclusione, i giudici lanciano al legislatore un ulteriore **monito** – sempre in linea con le indicazioni già date nell'ord. 132 del 2020 relativo alla non obbligatorietà dell'utilizzo della pena detentiva per casi relativi alla diffamazione a mezzo stampa (ovvero alla possibilità di eliminare del tutto il carcere per i giornalisti) e alla necessità per il legislatore, al contrario, di realizzare «una complessiva riforma della disciplina vigente [...] allo scopo di «individuare complessive strategie sanzionatorie in grado, da un lato, di evitare ogni indebita intimidazione dell'attività giornalistica; e, dall'altro, di assicurare un'adeguata tutela della reputazione individuale contro illegittime – e talvolta maliziose – aggressioni poste in essere nell'esercizio di tale attività». [F. Medico]

**UN MONITO AL LEGISLATORE AFFINCHÉ INTRODUCA UN
TERMINE CONGRUO ENTRO IL QUALE LA PA DEBBA EMETTERE
IL PROVVEDIMENTO SANZIONATORIO**

**Corte cost., sent. 11 maggio – 12 luglio 2021, n. 151, Pres. Coraggio, red. San
Giorgio**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 18 della legge 24 novembre 1981, n. 689]

(artt. 3, 97 e 117, primo comma, Cost.)

Secondo la prospettazione del giudice rimettente, l'assenza, nella disciplina generale del procedimento sanzionatorio, della previsione di un **termine**, analogo a quello stabilito dal codice della strada, per la notificazione dell'ordinanza-ingiunzione, consentendo all'autorità competente di emettere il **provvedimento sanzionatorio** anche a notevole distanza di tempo dall'accertamento dell'illecito e dalle deduzioni difensive dell'incolpato, contrasta con i principi di **imparzialità** e di **buon andamento** della pubblica amministrazione, con la tutela del **legittimo affidamento** e con il principio di **uguaglianza**.

Infatti, l'esigenza di certezza dei rapporti giuridici non sarebbe, soddisfatta dall'applicazione dell'art. 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241 in quanto, secondo la sua pacifica interpretazione, dall'inosservanza del termine di conclusione del procedimento amministrativo non può derivare l'invalidità del provvedimento sanzionatorio, ove risulti comunque rispettato il termine prescrizione quinquennale.

Secondo la Corte, nel procedimento sanzionatorio, l'esigenza di **certezza** e di **prevedibilità temporale**, da parte dei consociati, delle conseguenze derivanti dall'esercizio dei pubblici poteri, assume una rilevanza del tutto peculiare, proprio perché tale esercizio si sostanzia nella inflizione al trasgressore di svantaggi non immediatamente correlati alla soddisfazione dell'interesse pubblico pregiudicato dalla infrazione. Per questi motivi, «la previsione di un preciso limite temporale per la irrogazione della sanzione costituisce un presupposto essenziale per il soddisfacimento dell'esigenza di certezza giuridica, in chiave di tutela dell'interesse soggettivo alla tempestiva definizione della propria situazione giuridica di fronte alla potestà sanzionatoria della pubblica amministrazione, nonché di prevenzione generale e speciale», garantisce un esercizio effettivo del diritto di difesa tutelato dall'art. 24 Cost. ed è coerente con il principio di buon andamento ed imparzialità della PA di cui all'art. 97 Cost. A questo proposito, allora, il termine prescrizione (quinquennale e suscettibile di interruzione) è inidoneo per la sua ampiezza a garantire la certezza giuridica della posizione dell'incolpato e l'effettività del suo diritto di difesa, che richiedono contiguità temporale tra l'accertamento dell'illecito e l'applicazione della sanzione.

Tuttavia, tale omissione non può essere sanata dalla Corte, in quanto spetta al **Legislatore**, nell'esercizio della propria **discrezionalità**, individuare termini che siano idonei ad assicurare un'adequata protezione agli evocati

principi costituzionali. Pertanto, la questione è dichiarata inammissibile. [M. Caldironi]

NON È LEGITTIMA LA DISCIPLINA SUL DINIEGO DEL RILASCIO DELLA PATENTE DI GUIDA MA È AUSPICABILE UN INTERVENTO LEGISLATIVO ALLA LUCE DELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE

Corte cost. sent. del 10 giugno – 12 luglio 2021, n. 152, Pres. Coraggio, red. Amato

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

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 120, c. 1°, del decreto legislativo n. 285/1992 (Nuovo codice della strada), come sostituito dall'art. 3, c. 52°, lett. a), della legge n. 94/2009]

(artt. 3, 4, 16 e 35 Cost.)

Con la sentenza in commento, la Corte costituzionale **dichiara che l'art. 120, co. 1, del d.lgs n. 285/1992** (Nuovo codice della strada), come sostituito dall'art. 3, co. 52, lettera a), della l. n. 94/2009 **non contrasta con il dettato costituzionale, auspicando, allo stesso tempo, un intervento da parte del legislatore.**

La questione trae origine da due distinte ordinanze di rimessione promosse dal TAR per la Lombardia, sezione prima, con le quali l'art. 120, co. 1, Cds viene censurato **nella parte in cui prevede il diniego in via automatica del rilascio della patente di guida a «coloro che sono o sono stati sottoposti alle misure di prevenzione di cui alla legge 27 dicembre 1956, n. 1423», e nella parte in cui prevede il medesimo diniego nei confronti di quelle persone condannate per i reati di cui agli artt. 73 e 74 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309.** Secondo il giudice a quo, detta previsione delineerebbe, in capo al prefetto, un **«potere automatico e vincolato»**, privo di alcun margine discrezionale e valutativo in relazione alle singole casistiche, come tale lesivo dei principi di proporzionalità e ragionevolezza (**art. 3 Cost.**), oltreché della libertà di circolazione (**art. 16 Cost.**) e del diritto al lavoro (**artt. 4 e 35 Cost.**). Inoltre, a seguito delle intervenute sentenze n. 22/2018 e nn. 24 e 99/2020, con cui la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimo l'art. 120, co. 2, nella parte in cui dispone che il prefetto «provvede», anziché «può provvedere», alla *revoca* della patente qualora intervengano ipotesi di condanna per reati di cui agli artt. 73 e 74 del d.P.R. 9

ottobre 1990, n. 309 e nei confronti di coloro che sono sottoposti a misura di sicurezza personale o che sono o sono stati sottoposti a misure di prevenzione, la disposizione è, altresì, censurata in quanto **creerebbe una irragionevole disparità di trattamento tra quei soggetti che dovrebbero ottenere il rilascio della patente e coloro che ne debbano evitare la revoca**, in quanto solo i secondi godrebbero di una disciplina che consente al prefetto, caso per caso, di bilanciare la decisione con ulteriori elementi di valutazione.

La Corte, anzitutto, esclude – come invece aveva auspicato il giudice a quo – la possibilità di una interpretazione estensiva dei principi affermati con riferimento alla disciplina della revoca nelle richiamate sentenze (n. 22/2018 e nn. 24 e 99/2020), in favore di quella afferente al diniego del rilascio del titolo abilitativo di cui al co. 1 dell’art. 120 Cds, e **dichiara non fondate le questioni di legittimità** sulla base di un triplice ordine di ragioni: **in primo luogo**, in quanto il «**diniego riflette una condizione ostativa che, diversamente dalla revoca del titolo, opera a monte del suo conseguimento e non incide su alcuna aspettativa consolidata dell’interessato**». Trattasi, quindi, di situazioni diverse che necessitano di discipline ragionevolmente diverse; **in secondo luogo**, in quanto **non sussiste**, in riferimento alla disciplina del diniego del rilascio della patente, quella «**contraddizione [...] tra obbligatorietà del provvedimento amministrativo e facoltatività della parallela misura adottabile dal giudice penale in relazione alla medesima fattispecie di reato**» che, al contrario, **connotava la disciplina della revoca**; **in terzo luogo**, poiché la disposizione censurata, a differenza di quanto rilevato dal giudice a quo, «**non incide in modo “indifferenziato” sulla posizione dei soggetti condannati per reati in materia di stupefacenti**», in quanto la diversa gravità del reato e la condotta del reo successiva alla condanna rappresentano fattori decisivi per l’ottenimento di un provvedimento riabilitativo della patente, ai sensi degli artt. 178 e 179 c.p.

Precisa, poi, la Corte, con particolare riguardo a quei **soggetti sottoposti a misure di prevenzione**, che l’ordinamento prevede la possibilità di accedere, a determinate condizioni, all’istituto della riabilitazione di cui all’art. 70 del d.lgs. n. 159/2011, evidenziando ulteriormente **la sussistenza di una disciplina che prevede una valutazione differenziata sulla base della condotta e della personalità dei soggetti**, finalizzata al conseguimento del titolo abilitativo.

Da ultimo, comunque, il Giudice delle leggi “lancia” un **monito** al legislatore: «**Rimane comunque auspicabile una nuova configurazione delle condizioni ostative del rilascio, nel senso di un migliore coordinamento sistematico delle distinte fattispecie, alla luce delle novità scaturite dalle precedenti decisioni di questa Corte**». [R. Mazza]

**LA DISCIPLINA DELLA REGIONE SARDEGNA
SULL'INQUADRAMENTO DEL PERSONALE DELL'AGENZIA
FORESTAS È LESIVA DELLA COMPETENZA ESCLUSIVA STATALE IN
MATERIA DI «ORDINAMENTO CIVILE»**

**Corte cost., sent. 26 maggio – 15 luglio 2021, n. 153, Pres. Coraggio, red.
Sciarra**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[L.r. Sardegna n. 18/2020, art. 1, commi 1, 2 e 3]

(art. 3, 97 e 117, co. 2, lett. *l* e co. 3, Cost.)

Con la sentenza indicate in epigrafe la Corte costituzionale dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2 e 3 della Legge della Regione Sardegna n. 18/2020, recante «Inquadramento del personale dell'Agenzia FoReSTAS nel CCRL» per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. *l*) della Costituzione.

Le questioni di legittimità costituzionale sono sollevate in via principale dal Presidente del Consiglio dei Ministri in riferimento a plurimi parametri di legittimità, quali gli articoli 3, 97 e 117, comma 2, lett. *l*) e comma 3, Cost.

Delle disposizioni impugnate, in particolare, il comma 2 si porrebbe in contrasto, oltretutto con l'art. 97 «in materia di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione» e con l'art. 117, co. 2, lett. *l*), Cost., anche con gli articoli 3 e 117, comma 3, Cost.

Ad avviso della parte ricorrente, infatti, il comma 2 violerebbe l'art. 3 Cost., nella misura in cui determinerebbe una disparità di trattamento tra il personale dell'Agenzia FoReSTAS, il quale – ai sensi del disposto di cui al comma citato – si vedrebbero applicato «il trattamento retributivo fondamentale previsto dal CCRL e le indennità previste dal CCNL delle sistemazioni idraulico-forestali e dal Contratto integrativo regionale di lavoro» ed il restante personale pubblico rientrante nel comparto unico regionale, destinatario dei soli trattamenti accessori e delle indennità previsti dal vigente CCRL; la disposizione citata violerebbe, altresì, l'art. 117, comma 3 Cost. in materia di «coordinamento della finanza pubblica», comportando un aggravio degli oneri a carico dell'amministrazione.

Assunta l'unitarietà delle argomentazioni alla base delle censure, la Corte costituzionale esamina le q.l.c. congiuntamente, in riferimento al prioritario ed assorbente parametro costituito dall'art. 117, co. 2, lett. *l*), Cost.

In via di premessa, va segnalato che la normativa regionale censurata rappresenta una disciplina provvisoria dei rapporti di lavoro del personale dell'Agenzia FoReSTAS, inerente alla transizione del personale dell'Agenzia al comparto unico della contrattazione regionale, la quale richiede di essere analizzata alla luce dell'evoluzione normativa intervenuta a far data dall'istituzione dell'Agenzia FoReSTAS (Agenzia forestale regionale per lo sviluppo del territorio e dell'ambiente della Sardegna) e scandita dalle leggi regionali n. 8/2016, n. 43/2018 e n. 6/2019.

L'Agenzia è stata istituita con legge della Regione Sardegna n. 8/2016, quale struttura tecnico-operativa della Regione chiamata a subentrare al soppresso Ente foreste della Sardegna. A norma della l.r. Sardegna n. 8/2016 – e, in specie, del suo articolo 48, co. 2 – i dipendenti dell'Agenzia erano sottoposti ad una disciplina speciale, la cui vigenza sarebbe stata successivamente delimitata dall'art. 1, co. 1, della l.r. Sardegna n. 43/2018, recante «Norme in materia di inquadramento del personale dell'Agenzia FoReSTAS», ai sensi del quale la menzionata disciplina speciale avrebbe operato fino alla data di adozione di una compiuta disciplina contrattuale, nel quadro di una progressiva armonizzazione volta ad accomunare – quanto a comparto di contrattazione collettiva – personale della Regione e personale di FoReSTAS.

Analogamente, per quanto attiene il regime applicabile ai dirigenti, si assiste al graduale passaggio dalla disciplina speciale inizialmente prevista dall'art. 48, co. 4, della l.r. Sardegna n. 8/2016, ai sensi del quale «[a]l personale dirigente continua ad applicarsi il contratto collettivo nazionale dei dirigenti dell'agricoltura e il relativo contratto integrativo» al loro inserimento – a mezzo delle modifiche intervenute con l.r. n. 43/2018 – in una autonoma e separata area di contrattazione della dirigenza regionale, che fosse correlato all'adozione di una compiuta disciplina contrattuale.

Da ultimo, la legge regionale n. 6/2019 – nel modificare l'art. 48 della l.r. n. 8/2016 – ha ribadito che i rapporti di lavoro dei dipendenti e dei dirigenti dell'Agenzia debbano essere disciplinati dalla contrattazione collettiva nel rispetto dei limiti in materia di ordinamento civile e delle norme inderogabili contenute nel d.lgs. n. 165/2001, recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche» (cfr. l.r. n. 6/2019, art. 1, co. 1, lett. *a*).

Dalla ricostruzione operata si ricava che le disposizioni censurate dal Governo prevedono l'inquadramento del personale (tanto dipendente, quanto dirigente) dell'Agenzia FoReSTAS nelle categorie e nelle fasce del comparto unico del contratto collettivo regionale, assoggettandolo al relativo trattamento retributivo, così anticipando in via provvisoria il perfezionamento delle necessarie procedure negoziali, ponendo in essere «una indebita sostituzione della fonte di disciplina del rapporto di lavoro individuata dalla legge statale nella contrattazione

collettiva» (cfr. C. cost., *Cons. in dir.*, p.to. 8). Ciò in mancanza di un titolo di competenza regionale, così come già a più riprese affermato dal Giudice delle leggi e, in specie, nella richiamata sentenza n. 43/2020, ove la Corte ha sottolineato che la competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento civile», ex art. 117, co. 2, lett. l), «escluderebbe la “residua competenza regionale in punto di organizzazione anche per le autonomie speciali”, pur a fronte di esplicite statuizioni degli statuti regionali speciali sulla competenza primaria in tema di stato giuridico ed economico del personale» (C. cost., sent. n. 43/2020, *Cons. in dir.*, p.to 1.2). In tal senso rilevano le osservazioni sollevate dal ricorrente circa la mancanza di copertura offerta dallo Statuto della Regione Sardegna, in quanto la disciplina censurata travalicherebbe le competenze attribuite alla Regione Sardegna dall’art. 3, lett. a) dello Statuto (l. cost. n. 3/1948). Sebbene, infatti, la materia «stato giuridico ed economico del personale» rientri tra le competenze legislative primarie della Regione Sardegna, questa deve esplicitarsi, per espressa previsione statutaria, nel rispetto «delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica», tra cui rientra la disciplina di cui al d.lgs. n. 165/2001 in materia di contrattazione collettiva.

Parimenti, la Corte sottolinea che il suddetto principio di riserva di contrattazione collettiva non può essere derogato nemmeno in via provvisoria, così come già precedentemente rilevato nella richiamata sentenza n. 81/2019, senza mancare di considerare che nel caso di specie si tratterebbe di una provvisorietà indefinita, in quanto condizionata ai tempi non previamente quantificabili della conclusione delle trattative.

Sulla scorta di tali argomentazioni – sostenute dalla consolidata giurisprudenza costituzionale in materia di trattamento economico e giuridico dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni – la Corte conclude nel senso della illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate per violazione dell’art. 117, co. 2, lett. l), dichiarando assorbite le censure sollevate in riferimento agli ulteriori parametri di costituzionalità. [A.C. Visconti]

ANCORA SUL COLLEGATO ALLA LEGGE DI STABILITÀ REGIONALE 2019 DELLA SICILIA: L’OBBLIGO DI COPERTURA DELLE SPESE E I PARAMETRI INTERPOSTI

Corte cost., sent. 9 giugno – 20 luglio 2021, n. 156, Pres. Coraggio, Red. Antonini

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 5, 6, 12, lett. a), b) e d), e 15 l. Reg. Siciliana 19/07/2019, n. 13 e art. 2 l. Reg. Siciliana 14/10/2020, n. 23]

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

La sentenza in epigrafe affronta le **questioni sollevate dallo Stato sul collegato alla Legge di stabilità regionale 2019 della Sicilia (rif. artt. 5, 6, 12 lett. a), b) e d) e art. 15) non decise con la [sent. n. 16/2021](#), cui si aggiunge un ulteriore ricorso statale relativo all'art. 2 della l. Reg. Siciliana n. 23/2020**, che «modifica l'art. 5 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2019, già denunciato nel primo atto di promovimento».

Riguardo all'art. 5, la premessa è un Accordo tra la Sicilia e il MEF del 19 dicembre 2018, per l'attribuzione alla Regione di 540 milioni di euro «da destinare ai liberi consorzi e alle città metropolitane per le spese di manutenzione straordinaria di strade e scuole, da erogare in quote di euro 20 milioni per ciascuno degli anni 2019 e 2020 e di euro 100 milioni per ciascuno degli anni dal 2021 al 2025» (p.to 5 *Diritto*). La disposizione impugnata mirava «a ottenere, già nell'anno 2019, l'anticipata disponibilità di risorse attribuite dall'art. 1 della [legge di bilancio 2019] secondo una precisa e diversa scansione temporale di erogazione» (p.to 5.3 *Diritto*). In tal modo la Regione copriva gli oneri derivanti dalle operazioni autorizzate a valere sulle somme attribuite dallo Stato con la legge di bilancio 2019, in contrasto con «lo spirito della norma statale», rivolta a favorire nuovi investimenti, e producendo un impatto negativo su debito e indebitamento netto. Il parametro è, pertanto, il co. 3 dell'art. 81 Cost.

La Corte innanzitutto **respinge la richiesta della Regione di dichiarare la cessazione della materia del contendere** a causa dello *jus superveniens* recato dall'art. 2 della l. reg. Sic. 23/2020, ritenendo la modifica non soddisfacente delle ragioni del ricorso, in quanto «anche nella formulazione vigente, la norma, da un lato, rinnova l'operatività dell'autorizzazione al ragioniere regionale a effettuare le operazioni finanziarie; dall'altro, non prevede che gli oneri conseguenti a queste ultime siano coperti con risorse proprie del bilancio regionale» (5.2.1 *Diritto*). Nel merito, **accoglie il ricorso statale per violazione dell'obbligo di copertura delle spese (art. 81, co. 3, Cost.)** perché l'operazione finanziaria regionale ha determinato nuovi oneri «necessariamente connessi alla suddetta anticipazione temporale ed espressamente quantificati nel comma 2 del censurato art. 5», che tuttavia non ne indica un'esplicita copertura.

L'«innesto nel tessuto normativo del previgente art. 5» operato dall'art. 2 della l. reg. Sic. n. 23/2020 è a sua volta **illegittimo per violazione dell'art. 17, co. 1, lett c), della l. 196/2009**, del quale viene ribadita la natura di **legge attuativa**

dell'art. 81, co. 3, Cost. Da rilevare che anche in questo caso la Corte ritiene non cessata la materia del contendere – nonostante la mancata concreta attuazione, perché Cassa depositi e prestiti non aveva completato l'istruttoria né dato seguito alla procedura – «atteso che «“il giudizio promosso in via principale è giustificato dalla mera pubblicazione di una legge che si ritenga lesiva della ripartizione di competenze, a prescindere dagli effetti che essa abbia prodotto (ex multis, sentenze n. 195 del 2017, n. 262 del 2016 e n. 118 del 2015)”» (sentenza n. 166 del 2019)».

Anche l'art. 6 viene dichiarato illegittimo per violazione di un parametro interposto: in questo caso è **l'art. 29, co. 1, lett. c) del d.lgs. n. 118/2011**. Secondo la Corte, infatti, «La norma impugnata introduce un piano di dismissione straordinario espressamente destinato alla riduzione degli oneri, gravanti sul bilancio regionale, del mutuo a suo tempo contratto per estinguere i debiti sanitari anteriori al 2006; non è pertanto in alcun modo sostenibile l'argomento della difesa regionale secondo cui la suddetta norma destinerebbe, invece, “nuove risorse alle aziende sanitarie che le impiegherebbero in conformità alla disciplina statale”». Su tali basi, «la descritta finalità della norma impugnata contrasta con uno dei «[p]rincipi di valutazione specifici del settore sanitario» individuati dall'art. 29 del d.lgs. n. 118 del 2011 e, in particolare, con le disposizioni, evocate dal ricorrente, contenute nella lettera c) del comma 1.» (p.to 7.3 *Diritto*). Interessante notare che la Corte argomenta analiticamente il contrasto con il d.lgs. n. 118/2011, richiamando la [sent. n. 157/2020](#), e sottolineando che «laddove il legislatore statale ha ravvisato specifiche esigenze, ha provveduto a derogare espressamente alle norme di cui all'art. 29, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 118 del 2011, così confermandone, però, in via ordinaria, il carattere di principi di coordinamento della finanza pubblica» (p.to 7.3.2 *Diritto*). La conclusione è che **l'art. 6 «viola quindi l'art. 117, terzo comma, Cost., ponendosi in contrasto con il principio espresso dall'evocato parametro interposto»**. [C. Bergonzini]

AD IMPOSSIBILIA NEMO TENETUR

IL DIVIETO DI DISCRIMINAZIONE E IL DIRITTO ALLA TUTELA GIURISIDIZIONALE LEGITTIMANO UNA SENTENZA ADDITIVA IN MATERIA DI SPESE DI GIUSTIZIA

Corte cost., sent. 10 giugno – 20 luglio 2021, n. 157, Pres. Coraggio, red.

Navarretta

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[D.P.R. 115/2002, art. 79, comma 2]

(artt. 3, 24, 113, 117, co. 1, Cost, quest'ultimo in riferimento sia all'art. 47 CDFUE, sia all'art. 3, co. 3, D.P.R. n. 445/2000)

La sentenza dichiara l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 24 e 113 Cost., dell'art. 79, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)*», nella parte in cui non consente al cittadino di Stati non appartenenti all'Unione europea, in caso di impossibilità a presentare la documentazione richiesta ai sensi del censurato art. 79, comma 2, di produrre, a pena di inammissibilità, una dichiarazione sostitutiva di tale documentazione.

La Corte, pur rifacendosi a consolidata giurisprudenza ai sensi della quale, in materia di patrocinio a spese dello Stato, le scelte adottate dal legislatore vanno intese come «connotate da rilevante discrezionalità che è doveroso preservare», al contempo rileva come sia imprescindibile «evitare zone franche immuni dal sindacato di legittimità costituzionale, tanto più ove siano coinvolti i diritti fondamentali e il principio di eguaglianza, che incarna il modo di essere di tali diritti».

Nel caso di specie, il Giudice delle leggi rileva una irragionevole differenza di disciplina fra processo penale e processi di altro tipo. Solo in relazione ai processi penali, infatti, la normativa prevede che «in caso di impossibilità di produrre la documentazione richiesta ai sensi dell'art. 79, comma 2» un cittadino di Stati non appartenenti all'Unione Europea possa sostituirla «con una dichiarazione sostitutiva di certificazione». Non solo, quindi, la normativa contestata richiede la produzione di una certificazione dei redditi prodotti all'estero ai soli cittadini di Stati extra UE e non anche ai cittadini italiani o UE, ma in relazione ai processi civile, amministrativo, contabile e tributario, non prevede l'esistenza di un meccanismo che «consenta di reagire alla mancata collaborazione» di un soggetto terzo, l'autorità consolare, facendo, così, gravare solo sugli stranieri provenienti da un paese non aderente all'UE «il rischio dell'impossibilità di produrre la sola documentazione ritenuta necessaria, a pena di inammissibilità, per comprovare i redditi prodotti all'estero».

Non ritenendo che il problema relativo alla documentazione dei redditi prodotti in Paesi non aderenti all'Unione europea presenti ragionevoli correlazioni con la natura dei processi nei quali si richiede il beneficio del patrocinio a spese dello Stato, la Consulta ha valutato che la previsione censurata vulneri il nucleo intangibile del diritto alla tutela giurisdizionale, poiché farebbe «gravare sull'istante il rischio della impossibilità di produrre una specifica prova

documentale richiesta per ottenere il godimento del patrocinio a spese dello Stato».

Alla luce di ciò, secondo la Corte, «risulta meritevole di accoglimento la richiesta del rimettente di una pronuncia additiva, che eviti il contrasto con il principio di autoresponsabilità, tramite l'aggiunta di una previsione che già trova riscontro nella disciplina dettata dall'art. 94, comma 2, t.u. spese di giustizia, per il processo penale, nonché dall'art. 16 del d.lgs. n. 25 del 2008, per l'impugnazione in sede giurisdizionale delle decisioni sullo status di rifugiato, che al medesimo art. 94 si richiama». [C. Drigo]

**LA DISCIPLINA DELLA REGIONE SICILIANA IN MATERIA DI
AUTORIZZAZIONE PAESAGGISTICA TRAVALICA LA COMPETENZA
PRIMARIA IN MATERIA DI TUTELA PAESAGGISTICA EX ART. 14,
LETT. N), DELLO STATUTO**

**Corte cost., sent. 23 giugno – 22 luglio 2021, n. 160, Pres. Coraggio, red. De
Pretis**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[L.r. Siciliana n. 5/2019, art. 8, commi 4 e 6, e art. 13]

(artt. 9 e 117, co. 2, lett. s, Cost., e art. 14, lett. n, Statuto Regione Siciliana)

Le questioni di legittimità costituzionale sollevate in via principale dal Presidente del Consiglio dei Ministri si appuntano sugli articoli 8, commi 4 e 6, e 13 della legge della Regione Siciliana n. 5/2019, recante «Individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura di autorizzazione semplificata» in riferimento agli artt. 9 e 117, co. 2, lett. s), Cost., nonché all'art. 14, lett. n), dello Statuto della Regione Siciliana (regio decreto legislativo n. 455/1946), convertito in legge costituzionale n. 2/1948.

In via preliminare, la Corte restringe il *thema decidendum* al solo comma 6 dell'art. 8, per essere il comma 4 estraneo alle censure proposte con il ricorso senza che tra le due norme vi sia un collegamento tale per cui la caducazione di una comporterebbe la conseguenziale caducazione dell'altra.

Per quanto attiene al merito, invece, si anticipa che la Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 6 della legge regionale in riferimento all'art. 14, lett. n), dello Statuto speciale della Regione siciliana, mentre ritiene non fondate le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto l'art. 13 della medesima legge regionale.

Con riguardo alla lamentata illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 6 della l.r. Sicilia n. 5/2019, il Giudice delle leggi ritiene che il modello procedimentale di cui alla disposizione censurata introduca una disciplina del silenzio assenso sulla domanda di autorizzazione paesaggistica contrastante con quanto dettato dalla normativa statale e, in specie, dal decreto legislativo n. 42/2004, recante «Codice dei beni culturali e del paesaggio» e dal d.P.R. n. 31/2017 – «Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata», ai sensi del cui art. 11, il silenzio assenso si qualifica come silenzio «endoprocedimentale», in quanto destinato ad essere seguito da un provvedimento conclusivo espresso da parte dell'amministrazione procedente.

Ai sensi del comma 9 dell'articolo 11, infatti, il silenzio assenso si forma «in caso di mancata espressione del parere vincolante del Soprintendente» e «l'amministrazione procedente provvede al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica».

Diversamente, nel quadro del sistema siciliano di gestione del vincolo paesaggistico, la previsione di cui all'art. 8, co. 6 della l.r. impugnata configura un silenzio assenso «provvedimentale», nella misura in cui assegna alla Soprintendenza ai beni culturali ed ambientali la definizione del procedimento semplificato, con provvedimento da adottare «entro il termine tassativo di sessanta giorni dal ricevimento della domanda» (cfr. art. 8, commi 1 e 4, l.r.). Ne deriva che – come rilevato dalla Corte – «[l']attribuzione del potere decisorio alla soprintendenza è evidentemente incompatibile con la previa acquisizione del suo parere, il quale resta assorbito nella decisione finale», in deroga a quanto previsto dall'art. 20, co. 4, della l. n. 241/1990, a norma del quale il silenzio assenso non si applica «agli atti e ai procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico».

Sulla scorta di tali considerazioni, si impone (evidentemente) il tema centrale dei rapporti tra Stato e Regioni a statuto speciale, intorno al quale va analizzata la legittimità costituzionale della disposizione censurata per violazione della competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

Sul punto la giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che le norme qualificabili come «grandi riforme economico-sociali» – quali le disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio – vincolano la potestà legislativa primaria delle Regioni a Statuto speciale (cfr., *ex plurimis*, C. cost., sent. n. 172/2018, *Cons. in dir.*, p.to. 6.2).

Ad avviso della Corte costituzionale, dunque, la normativa introdotta dal legislatore della Regione Sicilia in materia di autorizzazione paesaggistica ha illegittimamente previsto una disciplina derogatoria della legge statale,

travalicando la propria competenza primaria in materia di tutela paesaggistica ex art. 14, lett. *n*), dello Statuto.

Come anticipato, la seconda disposizione ad essere impugnata è l'art. 13 della l.r. n. 5/2019, la quale attribuisce all'Assessore regionale per i beni culturali e l'identità siciliana il potere di apportare specificazioni e integrazioni agli elenchi degli «[i]nterventi ed opere in aree vincolate esclusi dall'autorizzazione paesaggistica» (allegato «A») e all'elenco degli «interventi di lieve entità soggetti a procedimento autorizzatorio semplificato» (allegato «B»), nonché di apportare variazioni alla documentazione richiesta ai fini dell'autorizzazione semplificata ed al correlato modello di «[r]elazione paesaggistica semplificata» (allegato «D»).

La Corte ritiene le questioni non fondate, in quanto con la disposizione censurata, il legislatore regionale avrebbe legittimamente esercitato la propria competenza in materia di «tutela del paesaggio», limitandosi ad individuare l'organo competente a esercitare il suddetto potere, in linea con l'assetto organizzativo regionale in materia.

Conclusivamente, la Corte costituzionale si esprime nel senso della illegittimità costituzionale dell'art. 8, co. 6 della legge regionale n. 5/2019 in riferimento all'art. 14, lett. *n*), dello Statuto speciale della Regione siciliana, ritenendo assorbite le restanti censure sollevate in riferimento agli artt. 9 e 117, co. 2, lett. *s*), Cost. e della non fondatezza delle q.l.c. dell'art. 13 della medesima legge in riferimento agli artt. 9 e 117, co. 2, lett. *s*), Cost. e all'art. 14, lett. *n*), dello Statuto speciale. [A.C. Visconti]

**LA REGIONE PUÒ PROMUOVERE PROTOCOLLI D'INTESA CON LE
PREFETTURE PER POTENZIARE LA PRESENZA E
COLLABORAZIONE DELLE FORZE DI POLIZIA**

Corte cost. sent. del 9 giugno – 22 luglio 2021, n. 161, Pres. Coraggio, red.
San Giorgio

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 4 della legge della Regione Lombardia dell'8 luglio 2020, n. 15]

(art. 117, c. 2°, lett. *g* e *h*, Cost.)

L'art. 4 della l. n. 15/2020 Regione Lombardia, non invade le prerogative dello Stato di cui all'art. 117, co. 2, lett. *g* e *h*), Cost. in ordine alla disciplina delle forze di polizia.

Questo è quanto deciso dalla Corte costituzionale con la sentenza in esame, la quale **dichiara non fondata** la q.l.c. della summenzionata disposizione in relazione all'art. 117 Cost. lett. g) e h) sollevata dallo Stato. Quest'ultimo censurava l'art. 4 predetto in quanto la previsione secondo cui «La Regione promuove protocolli d'intesa con gli Uffici territoriali del Governo finalizzati a potenziare la presenza e la collaborazione con le forze di polizia nei pronto soccorso e nelle strutture ritenute a più elevato rischio di violenza e assicurare un rapido intervento in loco» realizzerebbe **un'indebita ingerenza in materie riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato**, quali **l'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato** (art. 117, co. 2, lett. g), Cost.) e **l'ordine pubblico e sicurezza** (art. 117, co. 2, lettera h), Cost.). In particolare, ad opinione del ricorrente, detta previsione **introdurrebbe in maniera unilaterale, nuovi e ulteriori «compiti o funzioni [...] alle Forze di polizia che la Costituzione attribuisce esclusivamente allo Stato»**, con riferimento tanto alla funzione di organizzazione e di gestione del personale, tanto a quella di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza. La conferma di quanto sostenuto, secondo parte ricorrente, sarebbe rintracciabile nell'art. 1 della legge della Regione Lombardia n. 15/2020, la cui formulazione appare priva di qualsivoglia riferimento al rispetto della normativa statale nelle materie di cui all'art. 117, co. 2, lett. g) e h), Cost.

Il Giudice delle leggi, anzitutto, delinea un quadro normativo statale riassuntivo delle numerose forme di accordo o di intesa tra Stato, Regioni ed enti locali in materia di sicurezza (l. n. 65/1986, d.l. n. 152/1991, come convertito, d.lgs n. 112/1998, l. n. 296/2006, d.l. n. 93/2013, come convertito, d.l. n. 14/2017, come convertito) e, richiamando la sua giurisprudenza (tra cui, sentt. nn. 88/2020, 285/2019, 236/2020), **chiarisce che «le Regioni non possono porre a carico di organi e amministrazioni dello Stato compiti ulteriori rispetto a quelli individuati dalla legge statale»**. In particolare, questa preclusione – aggiunge la Corte – è idonea ad operare anche con riguardo alla previsione di **«forme di collaborazione e di coordinamento»**, le quali **«non possono essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle Regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa»** qualora coinvolgano compiti e attribuzioni di organi dello Stato, dovendo, invece, **trovare necessariamente fondamento o presupposto in leggi statali che le prevedano o le consentano, o in accordi tra gli enti interessati**.

Poste queste premesse, quindi, la Corte ravvisa come **la disposizione impugnata non ponga unilateralmente una disciplina delle forme di collaborazione e di coordinamento con le forze di polizia dello Stato, «ma, al**

contrario, le inquadra entro una cornice pattizia che mantiene salvi e integri i compiti e le attribuzioni dell'amministrazione di pubblica sicurezza proprio alla luce della cornice normativa statale delineata». In secondo luogo, precisa come non rilevi l'assenza, nell'art. 1 della l. n. 15/2020, di qualunque richiamo alla normativa statale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e di ordine pubblico e sicurezza, in quanto **non è possibile desumere da tale circostanza la volontà del legislatore regionale di invadere le prerogative dello stato in materie, peraltro, nelle quali «la Regione non dispone di alcuna competenza legislativa».**

Da ultimo, pertanto, la Corte afferma che la disposizione censurata **non invade le prerogative dello Stato in ordine alla disciplina delle forze di polizia**, «né dal punto di vista dell'organizzazione amministrativa e del personale, né sotto il profilo funzionale della tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza», in quanto **«le forme facoltative di collaborazione con la Regione discendono direttamente dalle previsioni generali della legge statale sulla sicurezza integrata, prima richiamate».** [R. Mazza]

**PROCESSO AMMINISTRATIVO: INAMMISSIBILE LA QUESTIONE DI
LEGITTIMITÀ
SOLLEVATA DOPO L'ORDINANZA CHE "RIGETTA" LA DOMANDA
CAUTELARE**

Corte cost., sent. 10 giugno – 22 luglio 2021, n. 162, Pres. Coraggio, red.

Buscema

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 6-ter, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 335 (Ordinamento del personale della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia)]

(Artt. 3, 24 e 97 della Costituzione)

Il T.A.R. del Friuli-Venezia Giulia dubita della legittimità costituzionale di una disposizione contenuta nell'Ordinamento del personale della Polizia di Stato «nella parte in cui, per gli allievi e gli agenti in prova, prevede l'espulsione dal corso al mero riscontro di mancanze punibili con sanzioni disciplinari più gravi della deplorazione, senza consentire una valutazione in concreto della gravità

dell'infrazione e una conseguente graduazione della sanzione, né un procedimento di accertamento in contraddittorio della responsabilità».

La qdl è tuttavia dichiarata inammissibile in quanto sollevata dopo la pronuncia dell'ordinanza che definiva – rigettandola – la domanda cautelare promossa dal ricorrente.

Conseguentemente, il giudice *a quo* aveva esaurito la propria *potestas iudicandi* con riferimento alla domanda cautelare e, allo stesso tempo, non avrebbe ancora maturato potestà decisoria in riferimento alla domanda “di merito”.

Sul punto, la Corte richiama il proprio consolidato orientamento secondo cui «perché non si verifichi l'esaurimento del potere cautelare del rimettente, con conseguente inammissibilità della questione di costituzionalità per irrilevanza nel giudizio a quo (ordinanze n. 150 del 2012 e n. 307 del 2011) è necessario che il provvedimento sia “interinale” (ordinanza n. 128 del 2010), ovvero “*ad tempus*” (ordinanza n. 211 del 2011), o ancora “provvisorio e temporaneo fino alla ripresa del giudizio cautelare dopo l'incidente di legittimità costituzionale” (ordinanza n. 236 del 2010)» (cfr. sent. 108 del 1995 secondo cui il principio può essere derogato nel caso in cui «il giudizio di merito fosse già pendente ed assegnato allo stesso giudice adito per i provvedimenti cautelari»; v. anche sent. 457 del 1993).

In riferimento al processo amministrativo, la Corte aveva precedentemente osservato che la questione di legittimità sollevata con l'ordinanza che decide (accogliendola o rigettandola) sulla domande cautelare «risulta, per un verso, non rilevante nell'autonomo contenzioso sulla misura cautelare – esauritosi con la relativa pronuncia –, e per altro verso intempestiva in rapporto alla seconda ed eventuale sede contenziosa, posto che, prima del perfezionamento dei requisiti processuali prescritti (domanda di parte, assegnazione della causa per la sua trattazione), l'organo giurisdizionale è sprovvisto di potestà decisoria sul merito e sulle questioni di costituzionalità ad esso relative, ancorché questa delibazione sia limitata alla non manifesta infondatezza delle eccezioni e solo strumentale alla predetta seconda fase del giudizio” (sentenza n. 451 del 1993)». Tali considerazioni, peraltro, devono essere coordinate con la disciplina contenuta nel codice del processo amministrativo (approvato con D.Lgs. 104/2010) il quale, all'art. 55, comma 11, prevede che nei casi in cui siano disposte misure cautelari debba essere contestualmente fissata la data di discussione del ricorso nel merito.

In altri termini **«la concessione della misura cautelare comporta l'instaurazione del giudizio di merito senza necessità di ulteriori adempimenti, con la conseguenza che l'eventuale questione di legittimità costituzionale non sarebbe intempestiva rispetto a tale sede contenziosa, essendo (solo) in questo caso il giudice provvisto di piena potestà decisoria»** (cfr. sent. 200 del 2014 che aveva per l'appunto ritenuto ammissibile una qdl sollevata con l'ordinanza di “accoglimento” della domanda cautelare).

Pertanto, ad avviso della Corte, nel processo amministrativo occorre ora distinguere le ipotesi di accoglimento della domanda cautelare (che consentono al giudice di sollevare questioni di legittimità costituzionale), da quelle di rigetto (che invece esauriscono la *potestas iudicandi* e pertanto impediscono al giudice *a quo* di sollevare qdl).

Da ciò consegue l'inammissibilità della qdl decisa nel caso di specie, in quanto, la domanda cautelare proposta nel giudizio *a quo* «è stata respinta a causa dell'insufficiente specificazione dei profili di *periculum in mora* e di concreta utilità del provvedimento interinale richiesto». [F. Conte]

LA DISCIPLINA DELLA “FUNZIONE FONDAMENTALE” SPETTA ALL'ENTE CHE HA COMPETENZA LEGISLATIVA SULLA MATERIA ENTRO CUI LA FUNZIONE RICADE

**Corte cost., sent. 23 giugno – 22 luglio 2021, n. 163, Pres. Coraggio, red.
Zanon**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Legge regionale Lombardia 10 dicembre 2019, n. 21, art. 5]

(Costituzione, artt. 3, 97, 117, secondo comma, lett. *p*) e terzo comma, 118,
primo comma)

La sentenza dichiara in parte inammissibili e in parte infondate le censure sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri sull'art. 5 legge regionale Lombardia n. 5 del 2020. Tale disposizione, modificando le norme in materia di **agenzie per il trasporto pubblico locale** (ente di governo dei bacini per il TPL) già contenute nell'art. 7 della legge regionale 4 aprile 2012, n. 6, “Disciplina del settore dei trasporti”, aveva previsto la partecipazione necessaria della Regione nelle agenzie, con una quota del 10%; aveva dettato direttamente i criteri di determinazione delle quote di partecipazione degli altri enti territoriali, lasciando agli statuti delle agenzie spazi residui solo per la sottodivisione delle quote tra enti omogenei; avevano disciplinato le maggioranze qualificate necessarie per le più importanti decisioni affidate agli enti di governo del TPL.

La pronuncia giudica inammissibili le censure in cui era la dedotta la violazione dei principi di proporzionalità, ragionevolezza, sussidiarietà e leale collaborazione, in riferimento agli artt. 3, 97 e 118, primo comma, Cost., e il contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. La Corte, infatti, rileva che il ricorso aveva omesso ogni ricostruzione del quadro normativo in cui la modifica

contestata andava ad inserirsi, sicché la doglianza non raggiungeva la soglia minima di chiarezza necessaria per l'esame nel merito.

Per contro, la sentenza rigetta come infondato il motivo di ricorso che prospettava la violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost.

Tale censura, muovendo dal presupposto che il TPL sia oggetto di una **funzione fondamentale dei comuni**, da un lato sosteneva che la legge regionale fosse incompetente a regolare tale funzione, dall'altro ipotizzava che la disciplina impugnata ne comprimesse eccessivamente l'esercizio da parte degli enti locali.

In ordine al primo profilo la sentenza osserva che il **carattere fondamentale delle funzioni in materia di TPL** attribuite ai comuni dalla legge statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost., **non esclude la competenza regolatoria della legge regionale**. Su questo punto, richiamando la sentenza n. 22 del 2014, la Corte ribadisce che l'organizzazione della funzione "*rimane attratta alla rispettiva competenza materiale dell'ente che ne può disporre in via regolativa*", ed evidenzia che le norme impugnite non incidono sulla individuazione e sulla titolarità delle funzioni amministrative in esame, ma disciplinano "*aspetti organizzativi e funzionali di enti, le agenzie per il TPL, concepiti allo scopo di permettere l'esercizio in forma coordinata delle funzioni medesime*", entro un ambito che è di **competenza legislativa residuale** delle Regioni.

Affermata tale competenza legislativa della Regione, la sentenza riconosce in capo al legislatore regionale una **discrezionalità nella adozione delle soluzioni più opportune per la successiva regolazione dei servizi**.

Quanto al secondo profilo, la Corte non esclude che in astratto possano sussistere profili problematici nel rapporto tra funzioni regionali di coordinamento, esercitate dalla legge regionale entro la sua competenza materiale, e disciplina dell'esercizio di funzioni fondamentali, in particolare nella ipotesi in cui la Regione faccia un uso eccessivo dei suoi compiti di coordinamento, tale da comportare una irragionevole compressione delle funzioni fondamentali degli enti locali. Nel concreto, però, la sentenza osserva che il ricorrente non aveva dimostrato che le funzioni fondamentali degli enti locali in materia di TPL erano state incise in modo sproporzionato o irragionevole, visto che il ricorso si limitava ad affermare che il peso e i margini di efficacia dell'esercizio delle funzioni comunali, nell'ambito degli enti di governo per il TPL, erano *diminuiti* per i comuni capoluogo ed *aumentati* per i piccoli comuni. Tale rilievo, tuttavia, non provava l'esistenza di una compressione della autonomia degli enti locali nella gestione dei trasporti locali, descrivendo piuttosto una scelta discrezionale – di spettanza dell'ente titolare della competenza legislativa – circa i migliori criteri per assicurare ragionevolezza ed efficacia al meccanismo di coordinamento previsto dalla legge regionale. [F. Corvaja]

DIALOGO STATO-REGIONI SUL CATALOGO DEI BENI PAESAGGISTICI

Corte cost., sent. 23 giugno – 22 luglio 2021, n. 164, Pres. Coraggio, red.
Barbera

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

Giudizio per conflitto di attribuzione tra enti

[Decreto del Direttore generale della direzione generale archeologia, belle arti
e paesaggio del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo
n.1676/2019]

(art. 117, comma 3, Cost.)

L'adozione da parte dello Stato, secondo la disciplina dettata dal Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. n. 42/2004), del decreto recante "Dichiarazione di notevole interesse pubblico" di un'area del territorio veneto, da recepirsi poi integralmente nel piano paesaggistico, non determina alcuna menomazione delle attribuzioni costituzionali della Regione Veneto in materia di valorizzazione dei beni culturali e ambientali e di governo del territorio, né del principio di elaborazione congiunta del piano paesaggistico.

Secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, «**la tutela ambientale e paesaggistica**, gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, **precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali**». Conseguentemente, la previsione secondo cui lo Stato può adottare il decreto in oggetto, anche nell'ipotesi in cui la Regione esprima un parere, obbligatorio ma non vincolante, contrario al predetto decreto, non interferisce con le relative attribuzioni costituzionali della Regione. In materia ambientale, data la «prevalenza assiomatica» della tutela ambientale sugli interessi urbanistico-edilizi, il legislatore persegue infatti una «**logica incrementale delle tutele**», la quale, nei confronti della Regione, «opera sul piano procedimentale per addizione, e mai per sottrazione, nel senso che **la competenza regionale può essere spesa al solo fine di arricchire il catalogo dei beni**

paesaggistici, in virtù della conoscenza che ne abbia l'autorità più vicina al territorio ove essi sorgono, e non già di alleggerirlo in forza di considerazioni confliggenti con quelle assunte dallo Stato, o comunque mosse dalla volontà di affermare la prevalenza di interessi opposti, facenti capo all'autonomia regionale, come accade nel settore del governo del territorio». Ciò può avvenire mediante l'espressione di un parere obbligatorio ma non vincolante da parte della Regione, in seno al procedimento avviato dallo Stato, o con l'emanazione del provvedimento di tutela da parte della Regione stessa, all'esito del procedimento avviato dalla medesima, sulla base della proposta elaborata da una commissione cui partecipano anche organi statali. [S. Fabianelli]

FRIULI-VENEZIA GIULIA: QUANDO LA DISCIPLINA REGIONALE *SI SCOSTA SOLO FORMALMENTE* DA QUELLA STATALE, MA VIOLA LO STATUTO

Corte cost., sent. 23 giugno - 23 luglio 2021, n. 167, Pres. Coraggio, Red. Buscema

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 1, co. 6, 3, co 1, e 11, co. 1, 2, 3, 4 e 6, l. Reg. Friuli-Venezia Giulia 18/05/2020, n. 9]

(artt. 23, 97 e 117, co. 2, lett. e) ed l), e co. 3, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 9, co. 28, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), conv., con mod., in l. 122/2010, n. 122; principio di ragionevolezza; principi espressi dal cd. Stato del contribuente (l. 212/2000); art. 4 (recte: art. 4, numero 1-bis) dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia)

Oggetti del ricorso statale sono una serie di disposizioni della l. reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9/2020, recante *Disposizioni urgenti in materia di autonomie locali, finanza locale, funzione pubblica, formazione, lavoro, cooperazione, ricerca e innovazione, salute e disabilità, rifinanziamento dell'articolo 5 della legge regionale 3/2020 recante misure a sostegno delle attività produttive*.

L'art. 1, co. 6, «da un lato, attribuisce ai Comuni i beni immobili di proprietà delle Unioni territoriali intercomunali (UTI) che esercitano le funzioni delle soppresse Province e, dall'altro, prevede che il relativo verbale di consegna, oltre a segnare il momento di efficacia del trasferimento, costituisca titolo per la

trascrizione, l'intavolazione e la voltura catastale dei diritti reali sui beni trasferiti». Secondo il ricorrente, tale disposizione, «prevedendo un ulteriore modo di acquisto della proprietà e individuando un titolo idoneo alla pubblicità immobiliare» avrebbe inciso nella materia “ordinamento civile”, di competenza esclusiva dello Stato ex art. 117, co. 2, lett. l). **La Corte accoglie la richiesta regionale di dichiarazione della cessazione della materia del contendere**, perché l'art. 1, co. 6 è stato pressoché interamente sostituito dall'art. 9, co. 34, della l. Regione Friuli-Venezia Giulia 6 agosto 2020, n. 15. Tale *ius superveniens* è ritenuto «parzialmente soddisfacente rispetto alle pretese avanzate in ricorso, permanendo inalterata solo la previsione del trasferimento immobiliare». Inoltre, «la norma è rimasta in vigore per un breve lasso di tempo (dal 21 maggio all'11 agosto 2020) e la Regione ha riferito – ribadendolo anche in pubblica udienza, senza che l'Avvocatura generale dello Stato abbia obiettato alcunché – che la stessa non ha ricevuto applicazione» (p.to 2 *Diritto*).

L'art. 3, co. 1 prevede «a) che i Comuni che, al fine di fronteggiare la crisi derivante dall'emergenza da COVID-19, deliberino, per l'anno 2020, riduzioni ed esenzioni della tassa sui rifiuti (TARI) e riduzioni della tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche (TOSAP) o del canone per l'occupazione di spazi e aree pubbliche (COSAP), possano coprire le relative minori entrate anche impiegando l'avanzo disponibile (primo periodo); b) che tali deliberazioni possano essere adottate anche successivamente all'approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio 2020 (secondo periodo)» (p.to 1.2 *Diritto*).

La Corte sottolinea in generale che **il comma si inserisce in un intervento realizzato dal legislatore regionale** con l'intento «di agevolare gli operatori economici particolarmente colpiti dalla pandemia e dalle misure adottate per contrastarla. Ciò tramite l'equivalente coinvolgimento dei Comuni, dei quali si è inteso salvaguardare l'autonomia decisionale in tema di tributi ed entrate locali, seppur incentivandone l'esercizio nel senso auspicato dalla Regione attraverso la possibilità, loro riconosciuta, di impiegare anche l'avanzo di amministrazione disponibile a copertura delle minori entrate» (p.to 5.1 *Diritto*). **La decisione è complessivamente di infondatezza.**

Rinviano all'articolata motivazione, ci si limita a sottolineare che, riguardo al **primo periodo**, la Corte rileva che esso «al fine di coinvolgere anche i Comuni nel supporto alle categorie economiche colpite dalle misure restrittive, consente di raddoppiare potenzialmente l'impatto dell'intervento e di realizzarlo in via immediata (senza lo svolgimento di un'attività provvedimento amministrativa)». In tal modo, da un lato, si «evita la potenziale formazione di crediti inesigibili» e, dall'altro, si «permette di ridurre la pressione fiscale attraverso l'impiego dell'avanzo disponibile, così optando per una soluzione alternativa all'erogazione diretta di contributi a fondo perduto». Ed è proprio tale alternativa che

«consente di ravvisare nella temporanea riduzione delle entrate una sostanziale ed equivalente contribuzione indiretta e non permanente a favore dei soggetti beneficiati che, ove realizzata direttamente, sarebbe stata senz'altro da ascrivere a spesa corrente, nel cui ambito sono ricompresi i contributi per il funzionamento cui sono assimilati quelli erogati dalle amministrazioni territoriali a soggetti terzi, sia in conto capitale che in conto interessi (Allegato 4/2, punto 5.2, lettera c, del d.lgs. n. 118 del 2011)». Pertanto, secondo la Corte, è possibile **«ricondere la previsione regionale alla medesima ratio espressa dal legislatore statale** in tema di impiego dell'avanzo disponibile per finanziare la spesa corrente, con il che **lo scostamento rispetto alla disciplina nazionale è solo formale»** (p.to 5.2 *Diritto*).

È invece **fondata la q.l.c. relativa all'art. 11 (Reggenza temporanea delle sedi di segreteria), co. 1-4**, il quale, al dichiarato fine «di fare fronte alla grave e cronica carenza di segretari comunali iscritti alla sezione regionale dell'albo, anche in relazione alla imprescindibile operatività di tutti gli enti locali della Regione nella fase successiva al superamento dell'emergenza epidemologica», disciplina «fino alla riforma dell'ordinamento dei segretari comunali del Friuli-Venezia Giulia e, comunque, non oltre dodici mesi dall'entrata in vigore delle disposizioni impugnate, l'individuazione dei soggetti cui attribuire il ruolo di segretari comunali nelle sedi di segreteria con popolazione fino a 3.000 abitanti (comma 1), istituendo l'Elenco dei soggetti cui può essere attribuita la reggenza temporanea (comma 2), al quale possono iscriversi i dipendenti di ruolo degli enti del Comparto unico del pubblico impiego regionale e locale con contratto di lavoro a tempo indeterminato, in possesso dei requisiti per l'accesso alla qualifica di segretario comunale» previsti dalla legislazione regionale. Il co. 4 prevede che i sindaci, «dopo aver esperito senza successo la procedura di pubblicizzazione della sede di segreteria vacante, individuano il soggetto cui conferire l'incarico di reggenza».

La Corte rileva che, alla luce dell'oggetto e «della necessità di soddisfare contingenti esigenze organizzative onde assicurare la continuità dell'azione amministrativa degli enti locali, la normativa impugnata va ricondotta alla materia «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», di cui all'art. 4, numero 1-bis), dello Statuto».

Tuttavia, proprio per espressa previsione statutaria, «l'esercizio di tale competenza deve avvenire in armonia con i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica. Tra di essi rientra quello per cui l'attribuzione e la ripartizione dei compiti istituzionali dei funzionari statali spetta al legislatore statale». **L'art. 11 è quindi dichiarato illegittimo per contrasto con lo Statuto regionale e da tale dichiarazione deriva l'illegittimità consequenziale delle**

disposizioni direttamente collegate ai commi da 1 a 4: sono **pertanto illegittimi anche i commi 5, 7 e 8 dello stesso articolo**. [C. Bergonzini]

COMMISSARIAMENTO SANITARIO IN CALABRIA: PARZIALMENTE INCOSTITUZIONALE (MA NON NEL SENSO SPERATO DALLA RICORRENTE?)

Corte cost., sent. 24 giugno 2021 – 23 luglio 2021, n. 168, Pres. Coraggio, red. Antonini

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[artt. 1, 2, 3, 6 e 7, d.-l. n. 150 del 2020, conv., con modif., l. n. 181 del 2020]

(artt. 5, 81, 117, 119, 120, 121 e 136 Cost., principio di leale collaborazione)

La Regione Calabria ha impugnato sotto vari profili il sistema di vincoli inaspriti dal legislatore statale, con il c.d. decreto Calabria bis, per rimediare al dissesto della sanità regionale. Mentre per la giunta quel sistema era da ritenersi lesivo delle prerogative delle istituzioni locali, la Corte costituzionale ha dichiarato la illegittimità parziale delle norme che limitano le capacità operative del Commissario *ad acta*. Secondo la Consulta, lo Stato non doveva limitarsi a prevedere un «mero avvicendamento del vertice, senza considerare l'inefficienza dell'intera struttura sulla quale tale vertice è chiamato a operare in nome dello Stato».

I giudici costituzionali ricordano come la maggiore autonomia territoriale nella riforma del Titolo V sia stata «riconosciuta nell'ambito di una prospettiva generativa» volta alla migliore attuazione dei principi costituzionali. In questo orizzonte va collocato anche il **potere sostitutivo dello Stato**, che conferma non potersi prescindere «dalla prova concreta della realizzazione di determinati interessi essenziali», la cui garanzia «di ultima istanza» spetta allo Stato, e che a sua volta **deve avere un «effetto utile»**: l'esercizio di tale potere si giustifica solo se garantisce effettivamente le esigenze unitarie della Repubblica, compromesse dalla Regione. La norma che pone problemi in tal senso è l'art. 1, comma 2, che, **in luogo di predisporre per il commissario *ad acta* sin dall'inizio «una adeguata ed efficace struttura di supporto extra regionale [...] ha invece preteso affidare il compito di fornirla alla stessa amministrazione regionale, quando sono proprio la grave inefficienza e il condizionamento ambientale di quest'ultima**

che hanno concorso a determinare le condizioni dell'attivazione del potere sostitutivo». Il rischio connesso a tale previsione è quello di «produrre, a causa dell'impotenza cui si destina il commissario, un effetto moltiplicatore di diseguaglianze e privazioni in una Regione che già sconta condizioni di sanità diseguale». Pertanto, la disposizione è illegittima, rispetto al principio di ragionevolezza e agli artt. 81, terzo comma, 117, quarto comma, e 119 Cost., «nella parte in cui non prevede che al prevalente fabbisogno della struttura commissariale provveda direttamente lo Stato e nella parte in cui, nell'imporre alla Regione di mettere a disposizione del commissario *ad acta* un contingente di venticinque unità di personale, stabilisce che tale entità costituisce un «minimo» anziché un «massimo»».

La Corte dichiara altresì l'illegittimità dell'art. 6, comma 2, nella parte in cui non prevede, per l'assegnazione del contributo triennale di solidarietà di 60 milioni di euro, in alternativa al piano di rientro presentato dal Commissario per il periodo 2022-2023, «l'approvazione di un nuovo piano di rientro presentato dalla Regione». Quest'ultimo assolve «la medesima funzione del programma operativo predisposto dal commissario *ad acta* e pertanto, qualora riconosciuto idoneo dal Consiglio dei ministri garantirebbe in egual modo, ma in una forma più rispettosa dell'autonomia regionale, la destinazione del contributo finanziario alle stesse finalità». La norma è irragionevole ed insieme lesiva delle competenze regionali, nonché dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 97, primo comma, Cost., poiché esclude l'ipotesi che la Regione «possa recuperare il ruolo che le è proprio». [C. Domenicali]

RESPONSABILITA' CIVILE E RESPONSABILITA' DISCIPLINARE DEL MAGISTRATO: QUALE RAPPORTO?

Corte cost., sent. 27 maggio – 3 luglio 2021, n. 169, Pres. Coraggio, red.
Modugno

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[3, 101 co. 2, 104 co. 1 e 108 Cost.]

(Artt. 9, c. 1° legge 13 aprile 1988 n. 117)

Con la **sentenza n. 169 del 2021** la Corte costituzionale ha dichiarato **non fondate le questioni di legittimità costituzionale** che il Giudice istruttore del Tribunale di Salerno aveva sollevato nei confronti dell'**art. 9, comma 1, della legge 13 aprile 1988, n. 117** (Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati) per come modificato dall'art. 6, comma 1, della legge 27 febbraio 2015, n. 18 (Disciplina della responsabilità civile dei magistrati).

Questo il **quadro normativo oggetto della questione**. Prima della riforma intervenuta con la legge 27 febbraio 2015, n. 18, il sistema della **responsabilità civile** dei magistrati subordinava l'avvio del procedimento ad un filtro di ammissibilità all'**azione civile** (art. 5, comma 5, della legge n. 117 del 1988, nella formulazione anteriore alla riforma) e stabiliva, nel caso in cui la domanda fosse stata ritenuta ammissibile, un termine di due mesi dalla comunicazione affinché il Procuratore generale presso la Corte di cassazione potesse esercitare l'**azione disciplinare** (art. 9 co. 1 nella formulazione anteriore alla riforma). Questo sistema è stato modificato dalla legge n. 18 del 2015 che ha abrogato (art. 3) il previgente art. 5, eliminando il filtro di ammissibilità dell'azione risarcitoria e ha soppresso (art. 6) il riferimento al termine di due mesi previsto dal previgente art. 9 per l'esercizio dell'azione disciplinare da parte del Procuratore generale presso la Corte di cassazione.

L'oggetto dei dubbi di costituzionalità è pertanto la **regola** – che il Tribunale di Frosinone ritiene di ricavare dalle due disposizioni precedentemente menzionate - **che impone al tribunale investito dell'azione contro lo Stato per il risarcimento dei danni conseguenti a condotte o provvedimenti di un magistrato di l'obbligo di trasmettere immediatamente, per il solo fatto della proposizione della domanda, copia degli atti al Procuratore generale presso la Corte di cassazione, al fine dell'obbligatorio esercizio dell'azione disciplinare** nei confronti del magistrato. Regole che, secondo il giudice a quo, avrebbe violato una serie di principi e disposizioni costituzionali (art. 3, 101 co. 2, 104 co. 1, 108 Cost.).

Secondo la Corte però, **l'individuazione da parte del giudice rimettente di questa regola sarebbe affetta poggerebbe su un presupposto** (non implausibile ma) **scorretto**, nella parte in cui suppone che il Procuratore generale sia tenuto immancabilmente ad esercitare l'azione disciplinare non appena abbia notizia della pendenza di un giudizio risarcitorio.

«Benché supportata, in apparenza, dalla lettera della disposizione censurata» spiega la Corte «tale conclusione è da escludere sulla base di un'interpretazione sistematica che tenga conto della *ratio* della riforma di cui alla legge n. 18 del

2015» che «del resto è scartata in modo pressoché corale dai suoi interpreti, e non risponde, in fatto, alla consolidata prassi operativa della Procura generale presso la Corte di cassazione».

Le disposizioni su cui si concentra l'ordinanza di rimessione devono, in particolare, essere coordinate con il senso complessivo del nuovo sistema della responsabilità disciplinare dei magistrati introdotto dal d.lgs. n. 109 del 2006. Coordinamento da cui deriva la conclusione per cui **la comunicazione dell'avvenuto superamento del filtro di ammissibilità non impone, per ciò solo, di avviare l'azione disciplinare**, in difetto di una condotta classificabile nel catalogo degli illeciti stabilito dal citato decreto legislativo: sia per una ragione procedurale, perché il nuovo sistema contempla una fase cosiddetta pre-disciplinare di valutazione (anche con acquisizioni "istruttorie" in senso lato) della natura «circostanziata» dell'addebito disciplinare e della plausibilità dell'incolpazione (in difetto della quale è prevista l'archiviazione); sia per una ragione sostanziale, perché il principio di legalità e tassatività dell'illecito disciplinare, che si esprime nel catalogo chiuso degli artt. 2, 3 e 4 del d.lgs. n. 109 del 2006, impedisce che si possa promuovere un'azione disciplinare per un fatto – quale che ne sia la fonte di informazione – che non vi rientra.

Secondo la Corte, pertanto è da escludere che la legge sulla responsabilità civile dei magistrati del 2015 abbia mutato la struttura del sistema disciplinare: «è la legge n. 117 del 1988 a dover essere armonizzata con l'assetto del d.lgs. n. 109 del 2006, e non viceversa».

E, in particolare, non ne ha mutato i **presupposti**: (1) il promovimento dell'azione disciplinare richiede l'acquisizione della notizia circostanziata di un fatto riconducibile ad una delle ipotesi tipiche previste dalla legge, e non può fondarsi sulla semplice notizia della pendenza di una causa risarcitoria, la quale, di per sé, non è sussumibile in alcuna fattispecie; (2) ove la domanda risarcitoria presenti le caratteristiche di una «notizia circostanziata» di illecito disciplinare, ciò non esclude la necessità di svolgere accertamenti pre-disciplinari, intesi a verificare che quella notizia abbia una qualche consistenza. [A. Arcuri].

È INAMMISSIBILE IL RICORSO IN VIA PRINCIPALE LACUNOSO E ASSERTIVO

Corte cost., sent. 20 luglio – 23 luglio 2021, n. 170, Pres. Coraggio, red. Sciarra

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[L. reg. Sardegna, 24 giugno 2020, n. 17, art. 1]

(artt. 9, 117, comma 2, lett. s), e 120 Cost.; art. 3, l. cost. 26 febbraio 1948, n. 3)

La Corte costituzionale dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata per carenza delle motivazioni addotte dal ricorrente a supporto del *petitum*. Pur considerando l'oggetto della controversia meritevole di attenzione anche in relazione alle violazioni prospettate, non si rinvencono – nella parte motiva – argomentazioni sufficientemente ragionevoli per ritenere fondato il ricorso, anzi «lacunose» e «meramente assertiv[e]» (in questo senso viene anche richiamata la precedente senza n. 95 del 2021).

Il ricorrente non ha infatti chiarito: *a*) il motivo per cui la reiterazione delle proroghe previste dall'art. 1, l. reg. Sardegna n. 17/2020 introduca una disciplina in deroga agli ordinari strumenti urbanistici consentendo la realizzazione di interventi edilizi straordinari;

b) il nesso di interrelazione tra la realizzazione di interventi *in deroga* e la violazione delle competenze riservate allo Stato sulla tutela dell'ambiente in funzione del valore unitario e prevalente della pianificazione paesaggistica pur salvaguardato anche dal d.lgs. n. 42/2004; *c*) il collegamento funzionale tra il mancato adeguamento del piano paesaggistico delle aree costiere, la mancata definizione del piano delle aree interne e la violazione dell'elaborato preliminare di intesa tra Stato e Regione ai sensi del d.lgs. n. 42/2004.

Le tre violazioni prospettate dal ricorrente vengono ricondotte al «mero richiamo all'elemento temporale [...] di una disciplina transitoria» (le proroghe disposte con la legge sarda), e ciò «non è sufficiente a illustrare il senso e il fondamento delle censure», in particolare nel giudizio in via principale che pretende maggior rigore (così, sentenza n. 20 del 2021). [L. Di Majo]

**INFONDATE LE QUESTIONI SULLA PRECLUSIONE TRIENNALE
ALLA CONCESSIONE DELL’AFFIDAMENTO IN PROVA AL SERVIZIO
SOCIALE IN CASO DI REVOCA DI MISURA ALTERNATIVA**

Corte cost., sent. 7 luglio 2021 – 23 luglio 2021, n. 173, Pres. Coraggio, red.

Viganò

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 58 quater, cc. 1, 2, 3, l. n. 354/1975 (ord. pen.)]

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

La Corte richiama anzitutto il combinato disposto delle previsioni censurate, dalle quali si evince che il condannato cui siano stati revocati l'affidamento in prova, la detenzione domiciliare o la semilibertà non può ottenere alcuno dei benefici o delle misure alternative di cui all'art. 58 quater, comma 1 (assegnazione al lavoro all'esterno, permessi premio, affidamento in prova al servizio sociale nei casi di cui all'art. 47, detenzione domiciliare e semilibertà) prima che siano passati tre anni dalla revoca della misura alternativa ottenuta in precedenza (§§ 1-2). La Corte è sollecitata dal rimettente, che reputa tale preclusione incompatibile con i principi di ragionevolezza e funzione rieducativa della pena, a rimeditare, sulla scorta degli sviluppi giurisprudenziali intervenuti, un proprio precedente (ord. n. 87/2004) ove la preclusione in parola era stata giudicata legittima, in quanto non automatica, "bensì basata su di una valutazione in concreto e caso per caso delle situazioni in cui il comportamento del condannato, contrario alla legge o alle prescrizioni, risulti incompatibile con la prosecuzione" della misura precedentemente concessa. Il rimettente, pur riconoscendo il carattere non automatico della revoca, denuncia l'eccessiva rigidità della preclusione, che non consentirebbe al giudice di sorveglianza di valutare le conseguenze della misura rispetto alla concreta gravità dei fatti ed al percorso rieducativo del reo; la lunga durata della misura, che potrebbe impedire la concessione di benefici o nuove misure alternative per tutta la durata della pena residua; nonché la portata indiscriminata, estesa a qualunque beneficio, che toglierebbe qualsiasi incentivo al condannato a progredire nel percorso di risocializzazione nell'intero triennio (§§ 3-3.2). La Corte non è persuasa da tali argomentazioni e ritiene che la preclusione *de qua* "pur indubbiamente severa e opinabile dal punto di vista delle scelte di politica penitenziaria, costituisca espressione della discrezionalità legislativa" non in contrasto con i parametri evocati. Si svolge dunque opera di *distinguishing*, precisando che la norma censurata non prevede un automatismo ostativo fondato sul titolo di reato (diversamente da quelli invalidati nelle sent. n. 149/2018 e 253/2019), né dipendente da un giudizio di maggior pericolosità espresso nel giudizio di cognizione (come per la preclusione connessa alla recidiva ex art. 47 ter, comma 01, ord. pen., caducata con sent. n. 56/2021). La preclusione oggetto di controllo, pensata "dal legislatore in chiave di deterrenza contro eventuali violazioni delle prescrizioni inerenti alla misura", diversamente, "si fonda ... sul puntuale riscontro da parte del tribunale di sorveglianza di specifiche violazioni commesse dal condannato durante il godimento della misura"; tale valutazione discrezionale, peraltro, in seguito alla modifica dell'art. 51 ter, c. 1, ord. pen. con d.lgs. n. 123/2018, può esitare in una pluralità gradata di risposte, costituendo la revoca il presidio di massima severità per i casi più gravi e rientrando nella discrezionalità del tribunale di sorveglianza la possibilità di disporre la prosecuzione della stessa misura o la sostituzione con altra misura, nonostante la violazione. In definitiva, "la preclusione qui all'esame discende

dunque da una valutazione caso per caso da parte del giudice di sorveglianza, effettuata sulla base non già di presunzioni legate al titolo di reato o allo status di recidivo del condannato, ma del percorso da lui concretamente compiuto durante l'esecuzione della pena, e in particolare di specifiche condotte in violazione delle prescrizioni inerenti alla misura alternativa, che ne hanno determinato un giudizio di non meritevolezza rispetto alla possibilità, già concessagli una prima volta, di eseguire la propria pena in regime extramurario" (§§ 3.3-3.3.3). Inoltre, sono inconferenti gli ulteriori precedenti costituzionali richiamati dal rimettente. La sent. n. 436/1999 ha invalidato la preclusione dell'art. 58 quater, c. 2, ma limitatamente ai condannati minorenni, rispetto ai quali le esigenze di valutazione individualizzata del percorso rieducativo, dotate di speciale pregnanza, sono incompatibili con la fissità del termine triennale. La sent. 189/2010, si è limitata a dichiarare inammissibili le questioni perché il rimettente aveva omissso il doveroso tentativo di interpretazione conforme – sulla base del “diritto vivente” – in relazione però alla preclusione derivante dalla commissione di delitti di evasione (art. 385 c.p.); interpretazione conforme che il rimettente ha motivatamente escluso rispetto alla diversa preclusione, derivante dalla violazione di misure alternative, oggetto di censura. Infine, la sentenza n. 187/2019 ha censurato la preclusione in esame, ma in riferimento al solo art. 31 Cost. e con riguardo alla sola detenzione domiciliare funzionale alla cura di figli minori di anni dieci, che non possano essere affidati all'altro genitore. Si trattava dunque di un bilanciamento diverso, ove rilevava non tanto la rieducazione del condannato, quanto il preminente interesse del bambino a essere accudito da almeno un genitore, refrattario a qualsiasi automatismo (v. in tal senso sent. 102/2020). Tale interesse non viene in rilievo nella questione odierna. In conclusione, la Corte giudica non fondate le questioni di costituzionalità dell'art. 58 quater, cc. 1, 2, 3, ord. pen., nella parte in cui prevedono che non possa essere concesso, per la durata di tre anni, l'affidamento in prova al servizio sociale previsto dall'art. 47 ord. pen., al condannato nei cui confronti è stata disposta la revoca di una misura alternativa, ai sensi dell'art. 47, co. 11, dell'art. 47 ter co. 6 o dell'art. 51 co. 1, della medesima legge, sollevate in relazione agli artt. 3 e 27 Cost. Si precisa in conclusione che resta peraltro ferma la possibilità per il legislatore di attenuare il rigore della disciplina, poiché, effettivamente, nella maggioranza dei casi, la preclusione triennale successiva alla revoca finisce per coprire la totalità o quasi della pena residua, rendendo improbabile un secondo accesso alle misure alternative o il godimento degli altri benefici in questione (§§ 3.4-3.5). [P. Insolera]

**LIMITI DELLA DECRETAZIONE LEGISLATIVA:
DISCREZIONALITÀ DEL GOVERNO TRA LEGGE COMUNITARIA
E ARMAIOLI NEGLIGENTI**

Corte cost., sent. 7 – 26 luglio 2021, n. 174, Pres. Coraggio, red. Barbera

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 3, comma 1, lett. d) d.lgs. 26 ottobre 2010, n. 204, nella parte in cui
modifica l'art. 35, comma 8 regio decreto 18 giugno 1931, n. 773]

(Art. 76 Cost.)

La questione decisa dalla sentenza in esame ha origine nel dubbio del giudice ordinario di Savona circa la legittimità costituzionale della norma che, in attuazione della direttiva 2008/51/CE, inasprisce il regime sanzionatorio previsto dal TULPS per l'armaiolo che non adempia agli obblighi di registrazione delle operazioni giornaliere di acquisto e vendita di armi comuni da sparo. Secondo il giudice rimettente, tale inasprimento violerebbe i limiti della legge di delegazione (l. 88/2009, legge comunitaria 2008), che consentirebbe la sola introduzione di nuove ipotesi di reato, ma non la modifica di sanzioni penali per reati già esistenti.

Tale dubbio è infondato. In primo luogo, la Corte sottolinea come la propria giurisprudenza sia costante nel ritenere che **la delega legislativa conviva con un grado, più o meno ampio, di discrezionalità in capo al legislatore delegato**. L'ampiezza di tale grado di discrezionalità va individuato alla luce della **ratio della delega** (sentt. 142/2020, 96/2020, 10/2018) e del complessivo **contesto normativo** in cui tale delega si inserisce (sentt. 170/2019, 10/2018 e 210/2015). In particolare, i principi e i criteri direttivi 'costituiscono non solo la base e il limite delle norme delegate, ma strumenti per l'interpretazione della loro portata'. In secondo luogo, la Corte ricorda come, qualora l'oggetto della delega sia **materia penale, tali criteri debbano essere definiti in maniera particolarmente precisa**, individuando in particolare la specie e l'entità massima della pena e limitando il ricorso alla sanzione penale solo per la tutela di specifici interessi rilevanti (sentt. 49/1999, 53/1997, 134/2003), alla luce del principio della riserva di legge in materia penale (sentt. 127/2017, 5/2014).

E' in virtù di tali considerazioni che la Corte esamina la disposizione censurata. La Corte **considera congiuntamente i criteri a carattere generale** (art. 2) **e quelli specifici** (art. 36) posti dalla legge delega. Quanto al primo dei criteri specifici (possibilità di introdurre sanzioni penali), esso, alla luce tanto della **ratio della legge delega**, quanto dei lavori parlamentari e della direttiva comunitaria oggetto di attuazione, non è limitato alla previsione di nuove fattispecie penali,

ma **include la possibilità di incidere su sanzioni già esistenti**. Non era quindi precluso al legislatore delegato rivalutare l'impianto sanzionatorio previsto per le fattispecie incriminatrici rientranti nell'oggetto della delega, quale quella in esame. Quanto ai criteri generali previsti dalla legge comunitaria, essi non ostano all'introduzione, da parte del legislatore delegato, di **previsioni sostanziali suscettibili di innovare la disciplina previgente**, precludendo invece di incidere sulla normativa penale più generale, afferente ad ambiti e interessi che tale disciplina trascendono (sent. 456/1998). Nel complesso, l'esercizio della delega, pur implicando un grado di discrezionalità, non travalica i limiti posti dalla legge comunitaria 2018 in capo al legislatore delegato. [M. Morvillo]

ILLEGITTIMA L'ISTANZA DI ACCELERAZIONE NEL PROCESSO PENALE COME CONDIZIONE DI AMMISSIBILITÀ AI FINI DELL'EQUO INDENNIZZO DA RITARDO

**Corte cost., sent. 23 giugno – 4 agosto 2021, n. 175, Pres. Coraggio, red.
Petitti**

Giudizio di legittimità in via incidentale

[Artt. 1 bis, c. 2°, e 2, c. 1°, in relazione agli artt. 1 ter, c. 2°, e 6, c. 2° bis, della legge 24/03/2001, n. 89, nel testo risultante dalle modifiche apportate dall'art. 1, c. 777°, lett. a), b) e m), della legge 28/12/2015, n. 208]

(art. 117 Cost., in relazione agli artt. 6, paragrafo 1, e 13 della CEDU)

La Corte costituzionale dichiara incostituzionale – per violazione dell'art. 117 comma 1, in relazione agli artt. 1 e 13 della Cedu – le norme della **legge Pinto** (come modificate dalla Legge di stabilità 2016), nella parte in cui prevedono l'obbligatorietà dell'esperimento del rimedio preventivo dell'**istanza di accelerazione dei processi penali**, almeno 6 mesi prima che siano trascorsi i termini ragionevoli (a far capo dalla data del 31 ottobre 2016) per richiedere l'**equo indennizzo da ritardo**, a pena di inammissibilità della domanda stessa. Il giudice *a quo* richiama nella sua ordinanza di rinvio i precedenti della stessa Corte n. 169 del 2019 e n. 34 del 2019, nonché la stessa giurisprudenza della Corte Edu, in tema di necessaria effettività dei rimedi preventivi, volti ad evitare l'eccessiva durata del procedimento. La tesi sostenuta dal giudice rimettente è, infatti, che «al deposito dell'istanza di accelerazione, ad opera dell'imputato o di

una delle altre parti del giudizio penale, non corrisponderebbe alcuna effettiva diversa considerazione della vicenda processuale» e che «le norme censurate imporrebbero, piuttosto, un inutile adempimento formale, senza rappresentare un rimedio preventivo effettivamente sollecitatorio». A questo proposito, i giudici costituzionali accolgono la tesi del giudice del rinvio, in conformità con i suoi precedenti (negazione della proponibilità dell'azione in pendenza di un procedimento presupposto, istanza di prelievo nei procedimenti amministrativi, istanza di accelerazione del processo penale nei trenta giorni successivi lo spirare del termine ragionevole per la domanda di equo indennizzo, rimedi preventivi per i processi civili quale condizione di ammissibilità della richiesta di equo indennizzo) nel considerare le norme sottoposte a censure come «consistenti non già nella “proposizione di un’istanza con effetto dichiarativo di un interesse già incardinato nel processo e di mera “prenotazione della decisione” che si riduce ad un adempimento puramente formale”» che non si traduce però «nella “proposizione di possibili, e concreti, “modelli procedurali alternativi”, volti ad accelerare il corso del processo, prima che il termine di durata massima sia maturato». Questo comporta per Palazzo della Consulta una violazione del principio dell'equo processo, in linea con la giurisprudenza Cedu (su cui quella costituzionale si adegua), che preferisce rimedi preventivi a quelli sanzionatori, ma che garantiscano ad ogni modo **il principio di un ricorso effettivo**. In questo caso, pertanto, la norma subisce le censure di costituzionalità perché non rileva alcuna «**efficacia effettivamente acceleratoria del giudizio**» perché «pur a fronte dell'adempimento dell'onere di deposito, può comunque proseguire e protrarsi oltre il termine di ragionevole durata, **senza che la violazione dello stesso possa addebitarsi ad esclusiva responsabilità della parte**», violando la possibilità di un ricorso effettivo da parte del proponente che richiede l'indennizzo per violazione dei termini di ragionevole durata previsti dalla Legge Pinto. [F. Medico]

**LA CORTE TORNA SUL TEMA DELLA SICUREZZA INTEGRATA
VAGLIANDO ALCUNE DISPOSIZIONI DELLA LEGGE N. 24/2020
REGIONE VENETO**

Corte cost. sent. 6 luglio – 30 luglio 2021, n. 176, Pres. Coraggio, red. Petitti

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 3, c. 2°, lett. b), 9, c. 3°, 18, c. 1°, 8, c. 1°, 2° e 3°, e 13, c. 2°, lett. d), e),
g) e i), della legge della Regione Veneto 23 giugno 2020, n. 24]

(artt. 3, 97, 117, c. 2°, lettere h) ed l), e 118, c. 4°, Cost.)

Con la sentenza in esame, la Corte costituzionale si è occupata di vagliare la legittimità costituzionale di alcune disposizioni della **legge n. 24/2020 della Regione Veneto** che detta «principi generali riguardanti l'esercizio delle funzioni di polizia locale, definendo i principi generali afferenti la funzione di polizia locale e lo svolgimento dei servizi, l'organizzazione territoriale, nonché la valorizzazione della formazione degli operatori di polizia locale».

Anzitutto, la Corte si è espressa in riferimento alla censura dell'**art. 3, comma 2, lettera b)**, l. n. 24/2020 Regione Veneto, ritenuto lesivo dell'**art. 117, co. 2, lett. l)**, in riferimento alla materia «**ordinamento civile**»: la disposizione, a parere dell'Avvocatura dello Stato, farebbe riferimento a **enti del terzo settore aventi, tuttavia, caratteristiche differenti da quelle individuate dal d.lgs. n. 117 del 2017** (Codice del terzo settore). Il Giudice delle leggi, accogliendo l'eccezione sollevata dalla Regione Veneto, **ha dichiarato l'inammissibilità** della q.l.c. in quanto priva, tanto di «**una specifica e congrua indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con il parametro evocato**», tanto di una «**argomentazione di merito a sostegno delle censure**».

In secondo luogo, l'Avvocatura dello Stato riteneva che la medesima disposizione fosse lesiva dell'**art. 117, co. 2, lett. h)**, in quanto essa non si limiterebbe a disciplinare le sole modalità di esercizio delle funzioni di pubblica sicurezza da parte della polizia locale, ma anche le forme della collaborazione con le forze di polizia dello Stato, producendo, di conseguenza, un'indebita ingerenza nella competenza esclusiva statale dell'«**ordine pubblico e sicurezza**». La Corte, soffermandosi brevemente sul tema delle «**politiche di sicurezza integrata**» – richiamando in questo senso gli artt.1, co. 2, 2 e 3 del d.l. n. 14 del 2017, come convertito – **ha dichiarato non fondata la q.l.c.**: la disposizione oggetto di censura, infatti, presenta un mero «**valore programmatico**», **inidonea**, come tale, **a produrre alcuna interferenza, «neanche potenziale», sull'autonomo esercizio dei compiti delle autorità statali preposte alla cura dell'ordine pubblico e della sicurezza**, rimanendo, quindi, salva la facoltà per l'autorità statale di aderire alla stipula di accordi o intese «**solo ove ne abbia condiviso i contenuti e verificato la corrispondenza alle proprie esigenze organizzative e strumentali**» (sent. nn. 161/2021, 177/2020 e 208/2018).

In terzo luogo, è stato censurato l'**art. 9, co. 3**, della l. n. 24/2020 Regione Veneto per violazione dell'**art. 117, co. 2, lett. l)**, Cost. in riferimento alla materia «**ordinamento civile**», in quanto in contrasto con due parametri interposti: gli **artt. 5 e 33, co. 3, Codice terzo settore**. Anzitutto, ad opinione del ricorrente, detta disciplina, sancendo che nei regolamenti di polizia locale possono

prevedersi, per le associazioni di volontariato di cui all'art. 18 della medesima legge, compiti di affiancamento e supporto all'azione della polizia locale e la possibilità di effettuare servizi per conto terzi, stabilisce attività diverse da quelle di **interesse generale** individuate dall'art. 5 Codice terzo settore. A tal proposito la Corte, analogamente a quanto statuito in relazione all'art. 3, comma 2, lettera b) della legge impugnata, si è espressa per l'**inammissibilità** della q.l.c., ritenendo non raggiunta quella «**soglia minima di chiarezza e di completezza**» (sentt. nn. 95, 52 e n. 42/2021), che rende ammissibile l'impugnativa: **il ricorrente, infatti, si è limitato a evidenziare l'ipotetico contrasto con il parametro costituzionale omettendo di fornire qualunque argomentazione idonea a sostenere l'illegittimità.**

Inoltre, l'**art. 9, co. 3** della l. n. 24/2020 Regione Veneto – laddove riconosce la possibilità alle organizzazioni di volontariato di effettuare servizi in conto terzi – sarebbe lesivo del principio enucleato all'**art. 33, co. 3**, Codice terzo settore, secondo cui dette organizzazioni possono ricevere soltanto il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate, «salvo che tale attività sia svolta come secondaria e strumentale nei limiti di cui all'articolo 6» del medesimo codice. A tal riguardo, la Corte si è espressa pronunciando la **non fondatezza** della questione: muovendo infatti «da un erroneo presupposto interpretativo quanto al significato da ascrivere alla disposizione», il ricorrente ha equiparato il coinvolgimento delle associazioni di volontariato «con compiti di affiancamento e supporto dell'azione della polizia locale» alla possibilità di effettuare servizi in conto terzi. Dette situazioni, a ben vedere, rappresentano «**distinti ambiti di intervento dei regolamenti di polizia locale**», con conseguente esclusione, per le associazioni di volontariato, **di una modalità di remunerazione che la disposizione in esame riserva all'attività svolta dalla polizia locale al di fuori dei suoi compiti istituzionali.**

La difesa statale censura, poi, l'**art. 18, co. 1**, della l. n. 24/2020 Regione Veneto, il quale, «Al fine di favorire la partecipazione dei cittadini alla progettazione, gestione e valutazione delle politiche di sicurezza», riconosce alla Giunta regionale il compito di promuovere e sostenere la partecipazione delle associazioni di volontariato a varie iniziative, i cui fini sono indicati dalla lett. a) alla e) della medesima disposizione. Detta previsione, denotando «un'assenza di autonomia della funzione ausiliaria demandata alle associazioni di volontariato» sarebbe lesiva tanto dell'**art. 118, co. 4, Cost.**, che richiede, invece, l'autonomia dai pubblici poteri per l'esercizio dell'iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, quanto dell'**art. 3 Cost.**, poiché detta facoltà di partecipazione sarebbe limitata alle sole organizzazioni di volontariato e non a tutti gli enti del terzo settore. Peraltro, la disposizione

sarebbe lesiva, altresì, dell'**art. 117, co. 2, lett. 1) Cost.**, in quanto il legislatore regionale non ha richiamato la normativa statale che richiede l'iscrizione nel Registro unico nazionale quale requisito costitutivo per la qualificazione degli enti del terzo settore. Parimenti invasivo dell'**art. 117, co. 2, lett. 1)** sarebbe la specifica disciplina posta dalle **lett. a) e b)** del predetto **art. 18**, in quanto disciplinanti **iniziative estranee al novero delle attività di interesse generale di cui al richiamato art. 5 Codice terzo settore**. La Corte ha dichiarato **inammissibili** tutti i motivi di impugnazione, in quanto basati su «**assunti contraddittori**» con i quali è stato ravvisato allo stesso tempo, l'illegittimità della previsione inerente il coinvolgimento delle associazioni di volontariato nelle iniziative di cui all'articolo censurato, e l'illegittimità della mancata estensione di tale possibilità a tutti gli enti del terzo settore, risultando, conseguentemente, il ricorso come **inidoneo a «evidenziare e spiegare il quomodo del preteso vulnus»**. Analoga **contraddittorietà** vizia la censura relativa alla violazione dell'**art. 117, co. 2, lett. 1)**, **rendendola inammissibile**, in quanto il ricorrente fonda l'asserita violazione, da un lato sull'assimilazione, alle attività di cui all'**art. 5 codice terzo settore**, di **attività ad esso estranee** mentre, dall'altro, sulla assenza della previsione del requisito costitutivo (iscrizione nel Registro unico nazionale) per il legittimo esercizio di **tali attività**.

Con un altro gruppo di censure, è stato impugnato l'**art. 8, co. 1 e 2** – disciplinanti la struttura organizzativa della polizia locale – della l. n. 24/2020 Regione Veneto per contrasto con gli **artt. 117, co. 2, lett. 1), 3 e 97 Cost.**; in particolare, la lesione del primo parametro, in riferimento alla materia «**ordinamento civile**», sarebbe da rintracciare nel contrasto tra la disciplina posta dal legislatore regionale sulle qualifiche ordinamentali per il personale di polizia locale, attribuita agli operatori di quest'ultima della qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziari, e quella sancita dagli **artt. 6 e 7, co. 3**, della l. n. 65/1986 (Legge quadro sull'ordinamento della Polizia Municipale) che, a ben vedere, delimita gli ambiti di intervento della legge regionale in materia di polizia locale. Le violazioni degli **artt. 3 e 97 Cost.**, invece, deriverebbero dal fatto che la normativa censurata andrebbe a ripercuotersi sulla disciplina prevista sul contratto collettivo nazionale del comparto enti locali, producendo una disparità di trattamento e una lesione del principio del buon andamento della Pubblica Amministrazione. La Corte, in relazione all'asserita lesione dell'**art. 117, co. 2, lett. 1)**, da un lato, rileva come sia «**non pertinente**» l'evocazione del parametro dell'ordinamento civile, in quanto, **i richiamati artt. 6 e 7, co. 3, della legge n. 65/1986 si occupano di «profili attinenti all'organizzazione del servizio e alla suddivisione degli incarichi e dei ruoli funzionali»**; dall'altro, afferma come, a

escludere qualsiasi profilo di contrasto in relazione alle ripercussioni sulla disciplina prevista dalla contrattazione collettiva nazionale del comparto enti locali, stanno **le espresse previsioni di cui agli stessi co. 1 e 2 della disposizione censurata**, che, rispettivamente, **fanno salvo «l'inquadramento derivante dai contratti collettivi nazionali di lavoro» e specificano che la nuova suddivisione dei gradi non possa «incidere sul rapporto giuridico ed economico del personale stesso»**. Per tali ragioni la Corte **dichiara non fondata la q.l.c. inerente alla violazione dell'art. 117, co. 2, lett. l)**, e **conseguentemente anche quelle riguardanti la violazione degli artt. 3 e 97 Cost., avendo le stesse «natura meramente ancillare» rispetto alla principale**.

Oggetto di ulteriore censura è poi l'**art. 8, co. 3**, l. n. 24/2020 Regione Veneto: la previsione, infatti, che attribuisce alla Giunta regionale la facoltà di definire **con proprio atto** le caratteristiche delle uniformi e dei distintivi di grado e di specialità dei soggetti appartenenti alla polizia locale, oltre alle caratteristiche dei mezzi e degli strumenti operativi e di autotutela in dotazione, sarebbe lesiva dell'**art. 117, co. 2, lett. l)**, per contrasto col parametro interposto individuato nell'**art. 6, comma 2, numeri 4) e 5)**, della legge n. 65/1986, il quale stabilisce, invece, che le Regioni disciplinino **con legge** le caratteristiche delle uniformi, dei distintivi, dei mezzi e degli strumenti operativi in dotazioni ai Corpi o ai servizi di polizia locale. La Corte risolve la questione dichiarandola **inammissibile** sulla base della **contraddittorietà delle censure avanzate dalla difesa statale**: da una parte, infatti, ravvisando la violazione dell'art. 117, co. 2, lett. l), «deduce l'assenza di competenza della Regione a intervenire in una materia riservata alla competenza esclusiva statale, ma dall'altro lato si duole del fatto che la Regione non sia intervenuta proprio con legge».

Infine, è censurato l'**art. 13, comma 2, lettere d), e), g) e i)**, l. n. 24/2020 Regione Veneto, insieme di disposizioni che prevedono la **promozione e il sostegno alle politiche integrate per la sicurezza sul territorio**. Nello specifico, la difesa statale ravvisa come gli obiettivi individuati dalle d), e), g) e i), che la Giunta deve perseguire nella realizzazione di un **«sistema integrato di sicurezza nel territorio regionale»**, anche mediante accordi sottoscritti ai sensi dell'art. 2 del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, come convertito, violerebbero la riserva di competenza statale in materia di **ordine pubblico e sicurezza di cui all'art. 117, co. 2, lett. h), Cost.**; nello specifico, la previsione di cui alla **lett. d)** si porrebbe in contrasto con gli **artt. 6, co. 2, lett. e), 13 e 14 della l. n. 121/1981** (Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza), mentre le iniziative di cui alle **lett. e), g) e i)**, oltre a non risultare conformi rispetto all'**art. 2 del d.l. n. 14 del 2017**, come convertito, che prevede il coinvolgimento dei

prefetti dei Comuni capoluogo, non sarebbero compatibili «con i processi di pianificazione e razionalizzazione dei presidi di polizia, che l'ordinamento rimette alla competenza strettamente statale».

La Corte, precisando come **la materia «ordine pubblico e sicurezza» di cui all'art. 117, co. 2, lett. h), si configuri come «oggettivamente delimitata», ma idonea, comunque, a consentire «l'intervento regionale in settori ad essa liminari»** (sentt. nn. 236 177/2020), purché non invasivo del compito, di esclusiva spettanza statale, di prevenire e reprimere i reati, che proprio identifica l'ambito della materia «ordine pubblico e sicurezza», **dichiara parzialmente fondato il ricorso in relazione all'art. 13, co. 2, lett. d)** (escludendo il richiamo al «potenziamento e l'ampliamento degli organici di polizia locale») **e fondato relativamente alle lett. e) e g)**: le previsioni contenute in dette disposizioni, infatti, ad opinione della Corte, oltre ad una «censurabile tecnica legislativa», manifestano l'intento del legislatore regionale di intervenire in ambiti riconducibili alla «sicurezza primaria», come tali **estranei alla competenza legislativa regionale**, oltre a porsi in un **rapporto di discontinuità con i settori nei quali possono essere stipulati gli accordi tra Stato e Regioni nell'ambito della sicurezza integrata, in ossequio al d.l. n. 14 del 2017, attuativo dell'art. 118, co. 3 Cost.**; aggiunge la Corte, richiamando la sent. n. 161/2021, che le disposizioni censurate non disciplinano iniziative riconducibili ad una «cornice pattizia», in quanto, al contrario, **«prefigurano la possibilità di un intervento diretto che si spinga al di là della semplice attività di stimolo o di impulso in vista della conclusione di accordi con le autorità statali».**

Da ultimo, il Giudice delle leggi **dichiara non fondata la q.l.c. dell'art. 13, co. 1, lett. i)** della legge impugnata, la quale, a differenza delle disposizioni di cui alle lett. d), e) e g), **non configura un'interferenza, «nemmeno potenziale», con gli ambiti riservati alla «sicurezza primaria»**: i tavoli per la definizione e l'implementazione delle politiche per la sicurezza di cui alla disposizione censurata, a ben vedere, rientrano appieno nelle richiamate linee generali attuative dell'art. 2 e ss. del d.l. n. 14/2017, come convertito, i quali **operano come «strumenti e modalità di monitoraggio dell'attuazione degli accordi»** (art. 3, co. 4, d.l. n. 14/2017) sulla sicurezza integrata. [R. Mazza]

**LE DISPOSIZIONI REGIONALI IN MATERIA DI INSTALLAZIONE
A TERRA DI IMPIANTI FOTOVOLTAICI DEVONO RISPETTARE I
PRINCIPI GENERALI FISSATI DAL LEGISLATORE NAZIONALE IN
MATERIA DI «PRODUZIONE, TRASPORTO E DISTRIBUZIONE
NAZIONALE DELL'ENERGIA»**

**Corte cost., sent. 7 luglio – 30 luglio 2021, n. 177, Pres. Coraggio, red.
Navarretta**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 2, commi 1, 2 e 3, della legge n. 82 del 2020 della Regione Toscana]

(art. 117, comma 3, Cost.)

Con sentenza n. 177 del 2021, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 2, commi 1, 2 e 3, della legge regionale n. 82 del 2020 della Regione Toscana, riguardante l'installazione a terra degli impianti fotovoltaici, in seguito all'impugnazione da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri.

L'impugnato art. 2, comma 1, della legge regionale n. 82 del 2020 della Toscana aveva stabilito che «nelle aree rurali (...) è ammessa la realizzazione di impianti fotovoltaici a terra fino alla potenza massima, per ciascun impianto, di 8.000 chilowatt elettrici». La seconda disposizione impugnata, l'art. 2 comma 2, aveva disposto che «nelle aree rurali di cui al comma 1 bis, per gli impianti fotovoltaici a terra di potenza superiore a 1.000 chilowatt elettrici l'autorizzazione unica alla costruzione ed esercizio è rilasciata previa intesa con il comune o i comuni interessati dall'impianto». La terza disposizione impugnata, l'art. 2 comma 3, ha esteso l'applicazione dei due commi precedenti anche ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della legge regionale.

Il ricorrente ha denunciato la violazione della competenza concorrente ex art. 117 comma 3 Cost. in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», in relazione alle disposizioni normative del d.lgs. n. 387 del 2003 e al correlato d.m. 10 settembre 2010 (c.d. Linee guida), che a livello statale ha fissato i principi fondamentali della materia.

Secondo la Corte Costituzionale, la disciplina dei regimi abilitativi degli impianti alimentati da fonti rinnovabili deve essere effettivamente conforme ai principi fondamentali in materia, individuati dal d.lgs. n. 387 del 2003 e dalle Linee guida. In particolare, queste ultime, approvate in sede di conferenza unificata, esprimono il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni e

sono, pertanto, un completamento delle disposizioni legislative, avendo valore vincolante.

In base alla disciplina del d.lgs. n. 387 del 2003 e delle Linee guida, spetta all'atto di pianificazione della Regione escludere l'installazione in determinate aree di impianti, in relazione alla loro specifica tipologia o alle loro dimensioni. Sempre in base al d.lgs. n. 387 del 2003 e alle Linee guida, il fulcro della procedura di autorizzazione è da individuarsi nella conferenza dei servizi nella quale devono concentrarsi tutti i contributi amministrativi necessari al fine di approvare la costruzione e l'esercizio degli impianti, così da avere una semplificazione e una razionalizzazione del procedimento.

Per le ragioni esposte, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, 2 e 3, della legge regionale n. 82 del 2020 della Toscana, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., essendo stati violati i principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia». [E. Verdolini]

ILLEGITTIMA L'INTERDITTIVA ANTIMAFIA CONSEGUENTE ALLA TRUFFA AGGRAVATA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE

Corte cost., sent. 6 luglio – 30 luglio 2021, n. 178, Pres. Coraggio, red. Amato

Giudizio in via incidentale (Giudice *a quo*: Tar Friuli Venezia Giulia)

Art. 24, comma 1, lett. d), del d.l. n. 113 del 2018, convertito in legge n. 132 del 2018, che modifica l'art. 67, comma 8, del d.lgs. n. 159 del 2011

(Artt. 3, 25, 27, 38, 41 Cost. e artt. 6 e 7 CEDU)

La **sentenza dichiara**, in riferimento agli **artt. 3 e 41 Cost.**, l'**illegittimità costituzionale** dell'**art. 34, comma 1, lett. d)**, del **decreto-legge n. 113 del 2018** come convertito, nella parte in cui **modifica l'art. 67, comma 8, del Codice antimafia**.

Tale disposizione è ritenuta illegittima **limitatamente** alle parole «**e all'articolo 640-bis del codice penale**», con le quali, intervenendo sulla disciplina della comunicazione antimafia, inserisce il reato di “**truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche**” tra quei **delitti dalla cui condanna** (anche se non definitiva, purché confermata in appello) **derivano effetti**

interdittivi; in particolare, **l'incapacità ad avere rapporti con le pubbliche amministrazioni**.

La Corte costituzionale ritiene che tale norma leda i principi di **proporzionalità** e **ragionevolezza**, contemplando un **automatismo interdittivo** che non lascia spazio ad alcuna valutazione giudiziale **ai danni di soggetti che commettono un reato non riconducibile tout court al fenomeno mafioso**, eccedendo, così, dallo scopo di contrastare il dilagare della criminalità organizzata.

La truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche **non ha** infatti **natura associativa, non richiede la presenza di una organizzazione e diverge** per ciò dalle più gravi fattispecie disciplinate **dall'art. 51 cod. proc. pen.**, a cui il legislatore la assimila. I delitti contemplati da quest'ultima disposizione, parimenti sottoposti ai medesimi effetti interdittivi, esprimono una **specifica valenza nel contrasto alla mafia**; peculiarità questa almeno astrattamente assente nel reato in analisi.

La truffa aggravata di cui all'art. 640-*bis* cod. pen. si caratterizza per una **dimensione individuale** e si rivolge a **condotte di minore rilievo**, come emerso anche dalla vicenda oggetto del giudizio *a quo* (in cui il ricorrente aveva cercato di conseguire, con artifici e raggiri, fondi europei per la ristrutturazione di un immobile, dichiarandolo adibito alla commercializzazione di acquacoltura regionale, mentre era preposto esclusivamente ad uso abitativo).

Alla luce di tali distonie, farne discendere la ricordata incapacità giuridica ad avere rapporti con le PA appare una conseguenza non proporzionata ai caratteri del reato stesso e all'obiettivo di contrasto alla criminalità organizzata (su tutte, si vedano le sentt. n. 172 del 2012 e n. 141 del 1996), oltre a rappresentare una **limitazione alla libertà d'iniziativa economica privata (art. 41 Cost.)**.

L'illegittimità costituzionale viene infine estesa anche alla legge che inserisce il **delitto di truffa ai danni dello Stato o di altro ente pubblico** tra quelli che producono analoghi effetti interdittivi; la ragione di tale consequenzialità in ragione del fatto che tale reato è sottoposto a pene più lievi di quelle previste per la truffa aggravata di cui all'art. 640-*bis* cod. pen. e presenta, pertanto, gli stessi (se non più gravi) profili distorsivi. [A. Chiusolo]

I DIRETTORI DI DIPARTIMENTO IN SANITÀ E I PRINCIPI FONDAMENTALI SULLA TUTELA DELLA SALUTE

Corte cost., sent. 6 luglio – 30 luglio 2021, n. 179, Pres. Coraggio, red.

Prosperetti

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 1, della legge della Regione Marche 09/07/2020, n. 30]

(art. 117, terzo comma, Cost.)

Il ricorso promosso dallo Stato ha ad oggetto una norma della riforma sanitaria della Regione Marche (legge n. 30 del 2020), che prevede che i **direttori di dipartimento possano essere nominati tra i semplici dirigenti delle professioni sanitarie**. Questa disposizione si porrebbe in contrasto con quanto previsto dall'art. 17-bis, co. 2, del d.lgs. n. 502 del 1992, **principio fondamentale della legislazione statale in materia di tutela della salute** (art. 117, comma terzo, Cost.), che prescrive che i direttori di dipartimento siano individuati fra i dirigenti con incarico di direzione di strutture complesse aggregate al dipartimento.

Preliminarmente la Corte delimita il thema decidendum. Infatti, nonostante lo Stato abbia impugnato l'intero testo della legge della Regione Marche n. 30 del 2020, la questione riguarda solamente le modifiche che l'art. 1 di detta legge introduce all'art. 8, commi 3 e 4 della legge reg. n. 13 del 2003.

In questi termini la questione viene considerata fondata. Da tempo la Corte ha infatti ricondotto alla materia tutela della salute la disciplina degli incarichi della dirigenza sanitaria. In questi termini, la norma statale che impone di selezionare il direttore di dipartimento tra i dirigenti di strutture complesse pone un limite al potere discrezionale di nomina, fissando alcuni **requisiti per assicurare competenza, professionalità ed esperienza** del soggetto chiamato a guidare il dipartimento. Ne deriva che le norme impuginate, sull'organizzazione del servizio sanitario regionale, non possono discostarsi dalla previsione nazionale che costituisce principio fondamentale della materia «tutela della salute». [L. Busatta]

RICOSTRUZIONE DI CARRIERA DEGLI INSEGNANTI DI SCUOLA PUBBLICA: NON È ILLEGITTIMA LA SCELTA DEL LEGISLATORE DI NON RICONOSCERE IL SERVIZIO PRERUOLO SVOLTO PRESSO LE SCUOLE PARITARIE

Corte cost., sent. 23 giugno – 30 luglio 2021, n. 180, Pres. Coraggio, red. Amato

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[D.lgs. n. 297/1994, art. 485]

(art. 3 Cost.)

Con sentenza n. 180/2021 il Giudice delle leggi dichiara non fondata la q.l.c. dell'art. 485 d.lgs. n. 297/1994 in riferimento all'art. 3 Cost. La norma oggetto dispone, con riguardo alla carriera del personale docente, «il riconoscimento, ai fini giuridici ed economici, del servizio anteriore alla nomina in ruolo prestato presso le scuole statali e pareggiate». A dire del rimettente, la disposizione si porrebbe in contrasto con il citato art. 3 Cost. nella parte in cui, «in base all'interpretazione giurisprudenziale assunta come diritto vivente [...] esclude il riconoscimento del servizio di insegnamento non di ruolo prestato presso le scuole paritarie, [...]». Da ciò deriverebbe una irragionevole disparità di trattamento. Nel merito delle questioni, debbono svolgersi le seguenti considerazioni. Con il primo profilo di irragionevolezza, attinente alla comparazione con la disciplina riservata dalla stessa disposizione censurata ai docenti degli istituti scolastici parificati, il Giudice delle leggi afferma come vada «rilevato che le due tipologie di scuole presentano significative differenze nei rispettivi sistemi di selezione e reclutamento del personale docente, tali da impedirne la completa equiparazione». Invero, **negli istituti paritari non è stabilita alcuna selezione a carattere concorsuale, giacché negli stessi si predilige, all'opposto, il requisito dell'abilitazione. In aggiunta, l'equiparazione del rapporto di lavoro svolto presso le scuole paritarie con quello svolto negli istituti statali non risponde ai principi di cui all'art. 33, c. 4, Cost. così come attuati dalla legge n. 62 del 2000.** Con tale legge, il legislatore ha inteso garantire gli stessi *standard* qualitativi delle scuole statali alle scuole paritarie, senza con ciò equiparare il «rapporto di lavoro che intercorre fra il docente e la scuola paritaria a quello instaurato con i docenti della scuola statale in regime di pubblico impiego privatizzato». D'altra parte, non è possibile operare una equiparazione tra il lavoro pubblico e il lavoro privato e le difformità non possono dirsi estinte nemmeno in forza della estensione della contrattazione collettiva al lavoro prestato alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni. «**I principi costituzionali di legalità ed imparzialità, che si esprimono anche nella necessità del pubblico concorso, in conformità all'art. 97 Cost., contribuiscono a conformare la condotta della pubblica amministrazione e l'esercizio delle funzioni che le sono riconosciute quale datore di lavoro pubblico in regime contrattualizzato**». Nemmeno le cd. graduatorie ad esaurimento (l. n. 124/1999) hanno eliminato queste differenze. Tale strumento non può compararsi al sistema

che contraddistingue le scuole paritarie per le seguenti ragioni: necessario possesso dell'abilitazione all'insegnamento, presenza di una serie di ulteriori indicatori, natura altamente procedimentalizzata dello stesso. È da escludersi, poi, la irragionevolezza della norma oggetto con riguardo all'art. 2, c. 2, del d.l. n. 255/2001 attraverso cui si consente «la valutazione dei servizi d'insegnamento prestati nelle scuole paritarie nella stessa misura prevista per il servizio prestato nelle scuole statali, ma tale valutazione ha rilievo ai soli fini della “[i]ntegrazione a regime delle graduatorie permanenti del personale docente”». Il principio non può essere oggetto di una interpretazione estensiva, come affermato dalla costante giurisprudenza della Suprema Corte di cassazione e del Consiglio di Stato. **Ne consegue come l'assimilazione della disciplina del rapporto di lavoro dei docenti delle scuole paritarie e di quelle statali è parziale, poiché spetta «al legislatore il compito di modularne le forme e la misura, nel rispetto dei principi di cui all'art. 33 Cost.».** In conclusione, non è irragionevole la scelta del legislatore di limitare l'assimilazione solo ad alcuni aspetti del rapporto di lavoro dei docenti delle scuole paritarie e di quelle statali. [Y. Guerra]

NON ILLEGITTIMA LA NORMATIVA PIÙ STRINGENTE DELLA REGIONE LAZIO IN MATERIA DI CONDONO EDILIZIO SU BENI VINCOLATI

Corte cost. sent. 7 luglio – 30 luglio 2021, n. 181, Pres. Coraggio, red. De pretis

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 3, c. 1°, *lett. b*), della legge della Regione Lazio 8 novembre 2004, n. 12]

(artt. 3, 42, 97, 103 e 113)

La Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili e infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal **Tribunale amministrativo regionale per il Lazio** in riferimento all'art. 3, comma 1, lettera b), della **legge della Regione Lazio 8 novembre 2004, n. 12** (*Disposizioni in materia di definizione di illeciti edilizi*), per la violazione degli artt. 3, 42, 97, 103 e 113 della Costituzione. La norma impugnata escludeva la possibilità di sanatoria per le opere abusive ultimate prima del 31 marzo 2003 realizzate su immobili soggetti a vincoli urbanistici o paesaggistici. Secondo il T.A.R. rimettente la normativa in questione sarebbe stata in contrasto con la Costituzione in quanto non avrebbe ammesso il condono

delle opere abusive realizzate «anche **prima dell'apposizione di un vincolo imposto sulla base di leggi statali e regionali a tutela dei monumenti naturali, dei siti di importanza comunitaria e delle zone a protezione speciale**, non ricadenti all'interno dei piani urbanistici attuativi vigenti, nonché a tutela dei parchi e delle aree naturali protette nazionali, regionali e provinciali». In particolare, tale previsione sarebbe stata lesiva del principio di **certezza del diritto**, «sotteso alla clausola generale di ragionevolezza di cui all'art. 3, oltre che al principio di buon andamento della P.A. di cui all'art. 97 della Cost. e alla giustiziabilità degli atti delle P.A. di cui agli artt. 103 e 113 Cost.». Inoltre, nel considerare preclusivi tutti i vincoli sopravvenuti, e quindi anche quelli successivi alla presentazione della domanda di condono, la norma censurata avrebbe sacrificato **irragionevolmente** gli interessi degli istanti e il loro **diritto di proprietà** (art. 42 Cost.), alla cui tutela sarebbe preposta la normativa condonistica.

In via preliminare la Corte ha rilevato l'assoluta carenza di motivazione in merito alla non manifesta infondatezza delle censure formulate in riferimento agli artt. 103 e 113 Cost. e pertanto ha dichiarato **inammissibile** la questione.

Quanto alle altre ragioni di censura, la Corte ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate, le quali, a ben vedere, riguarderebbero tutte **l'asserita irragionevolezza della norma regionale sottoposta a scrutinio da parte della Corte**.

In particolare, la Corte ha affermato che, introducendo un regime più rigoroso di quello disegnato dalla normativa statale, **il Legislatore regionale del Lazio non ha oltrepassato il limite costituito dal principio di ragionevolezza**. Per un verso, infatti, la possibile sopravvenienza di vincoli ostativi alla concessione del condono risulta espressamente prevista dalla disposizione censurata, ciò che ne esclude la lamentata assoluta imprevedibilità. Per altro verso, il regime più restrittivo introdotto dalla legge regionale ha come **obiettivo la tutela di valori che presentano precipuo rilievo costituzionale, quali quelli paesaggistici, ambientali, idrogeologici e archeologici**; pertanto, non è irragionevole che il Legislatore regionale, nel bilanciare gli interessi in gioco, abbia scelto di proteggerli maggiormente, restringendo l'ambito applicativo del condono statale, sempre restando nel limite delle proprie attribuzioni. [A. Contieri]

L'ART. 578 C.P.P. NON VIOLA IL DIRITTO DELL'IMPUTATO ALLA PRESUNZIONE DI INNOCENZA COME DECLINATO NELLA CEDU E NELL'ORDINAMENTO EUROPEO

Corte Cost., sent. 7 luglio 2021 – 30 luglio 2021, n. 182, Pres. Coraggio, red. Amoroso

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 578 c.p.p.]

(art 117 co. 1 Cost. in relazione all'art. 6 part. 2 CEDU - art 117 co. 1 Cost. ed art. 11 Cost. in relazione agli artt. 3 e 4 della Direttiva UE 2016/343 e dell'art. 48 CDFUE)

La sentenza dichiara infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 578 c.p.p. sollevate, con due ordinanze sostanzialmente sovrapponibili, dalla Corte d'appello di Lecce, in riferimento all'art 117 co. 1 Cost., in relazione all'art. 6, par. 2 CEDU, nonché, in riferimento allo stesso art. 117 co. 1 Cost. e all'art. 11 Cost., in relazione agli artt. 3 e 4 della Direttiva (UE) 2016/343 sul rafforzamento della presunzione di innocenza e dell'art. 48 CDFUE.

In particolare, il giudice rimettente dubitava della conformità dell'art. 578 del codice di rito penale al principio della **presunzione di innocenza**, come declinato dalla giurisprudenza **CEDU** e come risultante dall'**ordinamento dell'Unione europea** sulla base del rilievo secondo cui tale norma imporrebbe al giudice d'appello un accertamento, seppur *incidenter tantum*, sulla responsabilità penale dell'imputato, ai fini della doverosa pronuncia sull'impugnazione ai soli effetti civili, anche nell'ipotesi di estinzione del reato per prescrizione. Secondo il giudice rimettente, la disposizione censurata finirebbe così per ledere l'art. 6 par. 2 CEDU, l'art. 48 CDFUE e gli artt. 3 e 4 della Direttiva (UE) 2016/343, tutti assunti a parametri interposti: da un lato, infatti, la Convenzione, come interpretata dalla Corte EDU, precluderebbe la possibilità che, nel contesto di un procedimento successivo, possano essere emessi provvedimenti che presuppongono la responsabilità dell'imputato per un reato in relazione al quale il precedente accertamento si era concluso con un risultato diverso da una condanna; dall'altro, le disposizioni europee, alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, imporrebbero agli Stati membri di garantire che le decisioni giudiziarie diverse da quelle sulla colpevolezza non presentino una persona come colpevole finché la sua colpevolezza non sia stata legalmente provata.

In via preliminare, la Corte afferma la **rilevanza** e l'**ammissibilità** delle questioni.

Sotto questo secondo profilo, in particolare, viene sottolineato come il giudice *a quo* abbia assolto l'onere argomentativo impostogli ogni qual volta un diritto

fondamentale trovi protezione sia in una norma costituzionale che in una norma della CEDU: in questa ipotesi il giudice rimettente deve evidenziare la portata che, nella norma convenzionale, assume il diritto fondamentale di cui è ipotizzata la possibile lesione ad opera della disciplina interna censurata, misurandosi con la relativa giurisprudenza della Corte di Strasburgo.

Viene inoltre ribadita la piena ammissibilità dello scrutinio da parte della Consulta di controversie che possono dar luogo a questioni di illegittimità costituzionale e, simultaneamente, a questioni di compatibilità con il diritto dell'Unione (cd. “**doppia pregiudizialità**”; sentenze n. 11 del 2020; n. 63 e n. 20 del 2019; n. 269 del 2017); approccio che – secondo la sentenza in esame – va seguito non solo quando il doppio conflitto concerna la Costituzione e la Carta di Nizza, ma anche quando venga in rilievo una delle direttive di Stoccolma, ed in particolare la **Direttiva n. 2016/343/UE**, indipendentemente dall'esistenza o meno di una **dimensione transnazionale** delle vicende penali che costituiscono l'oggetto dei giudizi principali.

Nel **merito**, il ragionamento attraverso il quale la Corte giunge a dichiarare infondate le questioni di legittimità costituzionale si snoda a partire da una ricognizione sistematica, nell'**ordinamento interno**, della disposizione censurata rilevando che, nei gradi d'impugnazione, il principio generale di accessorialità dell'azione civile rispetto a quella penale «talora deflette a tutela del diritto di azione della parte civile (art. 24, secondo comma, Cost.)»: a tale logica “derogatoria” rispondono, ad esempio, l'art. 576 c.p.p. che legittima la parte civile a proporre impugnazione, ai soli effetti della responsabilità civile, contro la sentenza di proscioglimento e l'art. 622 c.p.p. secondo cui, formatosi il giudicato sui capi penali della sentenza, la cognizione sulla pretesa risarcitoria e restitutoria si scinde dalla statuizione penale e, in sede di rinvio, è affidata al giudice civile di merito competente per valore in grado di appello. Nel medesimo solco si colloca la disposizione censurata la cui *ratio* è individuata dalla Corte nell'esigenza di «evitare che cause estintive del reato, indipendenti dalla volontà delle parti, possano frustrare il diritto al risarcimento e alla restituzione in favore della persona danneggiata dal reato, qualora sia già intervenuta sentenza di condanna, oggetto di impugnazione; finalità questa che si coniuga alla necessità di salvaguardare evidenti esigenze di economia processuale e di non dispersione dell'attività di giurisdizione».

In seconda battuta, la Corte si misura con la portata della garanzia della presunzione d'innocenza in ambito sovranazionale.

Con riferimento alla latitudine della garanzia in ambito **CEDU** (art. 6, par. 2), i giudici costituzionali ne sottolineano il carattere non strettamente endoprocessuale. Nell'interpretazione fornita dai giudici di Strasburgo, infatti, essa è volta a proteggere le persone assolve da un'accusa penale o nei confronti

delle quali il procedimento penale è stato interrotto «dall'essere trattate dai pubblici ufficiali e dalle autorità come se fossero di fatto colpevoli del reato contestato». Si tratta di una tutela “ultraprocessuale” che opera, secondo il consolidato insegnamento della giurisprudenza della Corte EDU, anche con riferimento ai successivi procedimenti all'esito dei quali una pubblica autorità è chiamata ad assumere un nuovo provvedimento nei confronti della medesima persona (già assolta o nei confronti della quale il procedimento sia stato interrotto), e quindi anche rispetto a procedimenti nell'ambito dei quali, concluso l'accertamento penale con un proscioglimento in merito o in rito, è residuata la necessità di provvedere sulla domanda di risarcimento del danno proposta nei confronti dell'imputato. In tali ipotesi la Corte di Strasburgo ha rilevato come, da un lato, la presunzione di innocenza non debba ridondare a danno del diritto al risarcimento del danno vantato dal danneggiato; dall'altro, ogni pronuncia giudiziale nell'ambito della quale si arrivi ad affermare comunque la responsabilità penale dell'imputato solleverebbe una questione rilevante ai sensi dell'art. 6 par. 2 della Convenzione.

Sul piano dell'**Unione europea**, si sottolinea la portata uniforme della garanzia della presunzione d'innocenza prevista dalla CDFUE (art. 48, comma 1) e dalla Direttiva 2016/343/UE (artt. 3, 4 par. 1), da un lato, e quella corrispondente in ambito CEDU, stante la clausola di equivalenza ex art. 52, comma 3, CDFUE.

Ricostruita la portata della presunzione d'innocenza anche nei paradigmi sovranazionali, la Corte procede a scrutinare la compatibilità della disposizione censurata con il predetto parametro, interrogandosi in ordine all'obbligatorietà (o meno) di una pronuncia sulla responsabilità penale dell'imputato in capo al giudice chiamato a decidere sull'impugnazione ai soli effetti civili dopo aver dichiarato l'estinzione del reato.

Tale obbligo – secondo la Corte – non può essere ricavato dal tenore letterale della disposizione che non impone affatto al giudice di formulare, sia pure *incidenter tantum*, un giudizio di colpevolezza penale quale presupposto della decisione, di conferma o riforma, sui capi della sentenza impugnata che concernono gli interessi civili. Un argomento a sostegno di tale tesi è offerto dal confronto con il tenore letterale dell'art. 578 *bis* c.p.p., che impone al giudice, chiamato a decidere sulla confisca dopo l'estinzione del reato, “il previo accertamento della responsabilità dell'imputato”, a differenza dell'art. 578 c.p.p., silente al riguardo.

La predetta esegesi – secondo la Corte – non è inoltre in contrasto con il diritto vivente risultante dalla giurisprudenza di legittimità, secondo cui «la cognizione del giudice dell'impugnazione penale, ai sensi dell'art. 578 c.p.p., è funzionale alla conferma delle statuizioni civili, attraverso il completo esame dei motivi di impugnazione volto all'accertamento dei requisiti costitutivi dell'illecito

civile posto a fondamento della obbligazione risarcitoria o restitutoria (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 14 gennaio-9 ottobre 2014, n. 42039; sezione sesta penale, sentenze 21 gennaio-6 febbraio 2014, n. 5888 e 23 settembre-6 novembre 2015, n. 44685)».

Escluso ogni ostacolo derivante dalla lettera della norma o dal diritto vivente, la Corte promuove dunque un'**interpretazione della disposizione conforme ai parametri interposti**: «il giudice dell'impugnazione penale, nel decidere sulla domanda risarcitoria, non è chiamato a verificare se sia integrata la fattispecie penale tipica contemplata dalla norma incriminatrice; egli deve invece accertare se sia integrata la fattispecie civilistica dell'illecito aquiliano».

Tale accertamento ha natura esclusivamente civilistica (che emerge sia riguardo al nesso causale, sia all'elemento soggettivo dell'illecito) e non è precluso dalla necessità di rispettare la presunzione d'innocenza dell'imputato: «una volta dichiarata la sopravvenuta causa estintiva del reato, in applicazione dell'art. 578 c.p.p., l'imputato avrà diritto a che la sua responsabilità penale non sia più rimessa in discussione, ma la parte civile avrà diritto al pieno accertamento dell'obbligazione risarcitoria».

In definitiva, pertanto, secondo la Corte, nell'art. 578 c.p.p. trova espressione il bilanciamento, operato dal legislatore, tra le esigenze sottese al principio di accessorialità dell'azione civile rispetto all'azione penale e le esigenze di tutela dell'interesse della parte civile. [S. Tesoriero]

PER UNA MODIFICA DEL QUADRO INTERPRETATIVO DEL PRINCIPIO *TEMPUS REGIT ACTUM*

Corte cost., sent. 7 luglio – 30 luglio 2021, n. 183, Pres. Coraggio, red. Petitti

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[C.p.p. art. 656, co. 9, lett. a); C.p. art. 572, co. 2; L. n. 69/2019, art. 9, co. 2, lett. b)]

(artt. artt. 3, 13, 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 Cedu)

La Corte d'appello di Bologna ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 656, co. 9, lett. a), c.p.p., nella parte in cui, richiamando il secondo comma dell'art. 572 c.p., inserito dall'art. 9, co. 2, lett. b), della legge 19 luglio 2019, n. 69, «prevede che il reato di maltrattamenti in famiglia commesso in presenza di minori è ostativo alla sospensione dell'ordine di esecuzione, senza

prevedere un regime transitorio che dichiarò applicabile tale norma solo ai fatti commessi successivamente» all'entrata in vigore della legge medesima. Considerate la «natura affittiva o intrinsecamente punitiva» e la «rilevanza sostanziale» della disposizione censurata, in quanto incidente sulla «portata della pena» da applicare a condotte commesse anteriormente all'entrata in vigore della novella legislativa, la Corte d'Appello sospetta che l'applicazione della stessa violi gli artt. 3, 13, 25, co. 2, e 117, co. 1, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 7 Cedu.

Il giudice a quo reputa che un'applicazione retroattiva della modifica normativa, seppur conforme al diritto vivente ispirato al principio *tempus regit actum* in materia esecutiva, oltre a rimettere la maggiore o minore severità del trattamento sanzionatorio al dato casuale del diverso tempo di attivazione dell'organo esecutivo, sia lesiva della garanzia sostanziale di irretroattività delle norme penali. Le questioni sarebbero rilevanti poiché l'accoglimento delle stesse consentirebbe all'imputato di ottenere la sospensione dell'ordine di carcerazione e chiedere quindi, da libero, una misura alternativa alla detenzione; effetto che il rimettente dichiara non conseguibile altrimenti, attesa la sussistenza di «un diritto vivente così granitico in tema di applicazione del principio *tempus regit actum* in materia esecutiva» da impedire ogni interpretazione adeguatrice della norma censurata.

L'Avvocatura dello Stato ha chiesto dichiararsi le questioni inammissibili, poiché la mancata sospensione dell'ordine di carcerazione dell'imputato sarebbe frutto di errori interpretativi e applicativi, che il giudice dell'esecuzione potrebbe emendare da sé, senza alcuna necessità di sollevare incidente di costituzionalità.

La Corte costituzionale, considerato che l'*actus* di riferimento temporale avrebbe dovuto individuarsi, per l'appunto, nell'ordine di carcerazione della cui sospensione trattasi, elemento essenziale della fattispecie complessa destinata a culminare nell'eventuale concessione delle misure alternative (Cass. pen., sez. I, n. 25212/2019). Tanto basta ad escludere l'eccepita inammissibilità delle questioni in scrutinio, atteso che il sindacato di questa Corte sul giudizio di rilevanza della questione incidentale ha carattere «esterno», si arresta cioè alla soglia della «non implausibilità» della motivazione dell'ordinanza di rimessione (ex plurimis, Corte cost., sentt. n. 59, n. 32, n. 22 e n. 15/2021).

Quanto al merito, con la sentenza n. 32/2020, la Corte costituzionale, ritenendo necessaria «una complessiva rimediazione della portata del divieto di retroattività sancito dall'art. 25, co. 2, Cost., in relazione alla disciplina dell'esecuzione della pena», ha affermato che la regola di diritto vivente secondo cui le pene devono essere eseguite in base alla legge in vigore al momento dell'esecuzione, e non in base a quella in vigore al tempo della commissione del reato, soffre «un'eccezione allorché la normativa sopravvenuta non comporti mere modifiche delle modalità esecutive della pena prevista dalla legge al

momento del reato, bensì una trasformazione della natura della pena, e della sua concreta incidenza sulla libertà personale del condannato».

Il divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione della pena detentiva di cui all'art. 656, co. 9, lett. a), c.p.p. «produce l'effetto di determinare l'inizio dell'esecuzione della pena stessa in regime detentivo, in attesa della decisione da parte del tribunale di sorveglianza sull'eventuale istanza di ammissione a una misura alternativa; e dunque comporta che una parte almeno della pena sia effettivamente scontata in carcere, anziché con le modalità extramurarie che erano consentite – per l'intera durata della pena inflitta – sulla base della legge vigente al momento della commissione del fatto». La medesima ratio non può che valere in ogni ipotesi nella quale il legislatore estenda il novero dei reati ostativi alla sospensione dell'ordine di esecuzione della pena detentiva senza una disciplina transitoria mirata ad escludere dall'inasprimento normativo i condannati che abbiano commesso il fatto anteriormente alla sua entrata in vigore.

Al cospetto di un diritto vivente univocamente orientato all'indiscriminata applicazione del principio *tempus regit actum* in materia esecutiva, la Corte ha ritenuto di non poter adottare una pronuncia interpretativa di rigetto, e ha così dichiarato l'illegittimità costituzionale – per contrasto con l'art. 25, co. 2, Cost. – dell'art. 1, co. 6, lett. b), della legge n. 3/2019, «in quanto interpretato» nel senso imposto da quel medesimo diritto vivente, con l'effetto di modificare il quadro interpretativo del regime intertemporale delle novelle incidenti sulla disciplina dell'esecuzione della pena, restituendo ai giudici comuni la possibilità – e quindi il dovere – di interpretare in senso costituzionalmente adeguato ogni sopravvenienza normativa che muti quella disciplina *in peius*.

In un precedente analogo a quello della sentenza commenta (Corte cost. n. 193/2020), il Giudice costituzionale ha osservato che «nessun ostacolo si oppone più a che il giudice a quo adotti, rispetto a tali reati, l'unica interpretazione della disposizione censurata compatibile con il principio di legalità della pena di cui all'art. 25, co. 2, Cost.».

Vi è da segnalare che nella specie, anteriormente alla modifica introdotta dalla legge n. 69 del 2019, l'art. 572, co. 2, c.p. non ha mai contemplato la circostanza della presenza del minore quale aggravante del reato di maltrattamenti, ipotesi nuova, ispirata da maggior rigore punitivo, quindi soggetta ai principi di tassatività e irretroattività (Cass. pen, sez. I, n. 12653/2019), mentre tra l'originaria forma aggravata ex art. 572, co. 2, c.p. e quella inserita nell'art. 61, co. 1, n.o 11-quinquies), c.p. vi è continuità normativa soltanto per le condotte tenute in danno dei minori di anni quattordici, unico terreno comune ad entrambe. Pertanto, le questioni vanno dichiarate non fondate, poiché, contrariamente a quanto sostenuto dal giudice *a quo*, pur in conformità al diritto vivente al tempo dell'ordinanza di remissione, l'art. 656, co. 9, lett. a), c.p.p. può

e deve essere oggi interpretato – in linea con la sopravvenuta sentenza della Corte costituzionale n. 32/2020 – nel senso che il divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione della pena detentiva nei confronti del condannato per il delitto di maltrattamenti aggravato dalla presenza di minori non si applica alla condanna per fatti [S. Rossi].

**È ILLEGITTIMA LA SANZIONE AMMINISTRATIVA FISSA PER
L'INOSSERVANZA DEGLI OBBLIGHI INFORMATIVI INTESI A
CONTRASTARE IL GIOCO D'AZZARDO**

Corte cost., sent. 10 giugno – 23 settembre 2021, n. 185, Pres. Coraggio, red.
Modugno

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

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

[Art. 7, c. 6°, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, convertito, con
modificazioni, nella legge 08 novembre 2012, n. 189.]

(artt. 3, 41, 42 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del Protocollo
addizionale alla CEDU e agli artt. 16 e 17 CDFUE)

Secondo il giudice rimettente è costituzionalmente illegittima la **sanzione amministrativa fissa** – dunque non suscettibile di graduazione da parte dell'autorità amministrativa prima e del giudice poi – di cinquantamila euro, per l'inosservanza degli obblighi informativi a carico di coloro che offrono giochi o scommesse con vincite in denaro, intesi a prevenire la ludopatia.

Dello stesso avviso la Corte, secondo la quale la «mobilità» (sentenza n. 67 del 1963), o «individualizzazione» (sentenza n. 104 del 1968), della pena – tramite l'attribuzione al giudice di un margine di discrezionalità nella sua **commisurazione** così da poterla adeguare alle particolarità della fattispecie concreta – costituiscono la «naturale attuazione e sviluppo di principi costituzionali, tanto di ordine generale (principio d'uguaglianza) quanto attinenti direttamente alla materia penale» (sentenza n. 50 del 1980). Pertanto, «previsioni sanzionatorie rigide non appaiono in linea con il “volto costituzionale” del sistema penale», ma lo stesso deve dirsi anche per le sanzioni amministrative a carattere punitivo. Non è un caso infatti che le altre sanzioni amministrative introdotte dal legislatore per contrastare la diffusione dei disturbi da gioco d'azzardo siano improntate a marcata severità, ma risultano in genere graduabili:

il che conferma anche sotto altro profilo l'**irragionevolezza** di questa diversa scelta.

Per questi motivi è dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 6, secondo periodo, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 convertito, con modificazioni, nella legge 8 novembre 2012, n. 189. Mancando soluzioni sanzionatorie che possano essere sostituite, a quella illegittima, in ragione dell'assimilabilità delle condotte sanzionate spetterà poi al legislatore determinare, nel rispetto dei principi costituzionali, una diversa sanzione per i comportamenti considerati, stabilendone i relativi limiti minimo e massimo. [F. Pedrini]

SINGOLO PARLAMENTARE/1. INAMMISSIBILE IL RICORSO RIGUARDANTE LA DICHIARAZIONE DI INAMMISSIBILITÀ E IMPROPONIBILITÀ DI ALCUNI EMENDAMENTI

Corte cost. ord. 8 luglio – 23 luglio 2021, n. 186, Pres. Coraggio, red. Sciarra

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

[Declaratorie di inammissibilità e/o improponibilità, da parte della V Commissione permanente (Bilancio) del Senato e del Presidente del Senato, degli emendamenti identificati al n. 5.1(Testo 3)/200, relativamente all'A.S. n. 1786, al n. 4.0.4., relativamente all'A.S. n. 1883, al n. 22.0.29, relativamente all'A.S. n. 1994, e al n. 4.0.1, relativamente all'A.S. n. 2133]

(artt. 67, 70 e 71 Cost.)

La Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dall'Sen. Elio Lannutti nei confronti del **Senato della Repubblica** e della **V Commissione Bilancio**.

Il Senatore ricorrente, richiamandosi all'ormai consistente giurisprudenza sulla legittimazione del **singolo parlamentare** a sollevare conflitto di attribuzione (ord. n. 17 del 2019), lamentava la menomazione del suo «**diritto-potere di presentare emendamenti** ai disegni di Legge che siano oggetto di discussione nel merito in Commissione o in Aula», del quale sarebbe titolare «in qualità di **rappresentante della Nazione senza vincoli di mandato ex art. 67 Cost.**». Tale menomazione sarebbe avvenuta a causa della **dichiarazione di inammissibilità e**

improponibilità da parte della V Commissione permanente del Senato (Bilancio) e del Presidente del Senato di alcuni emendamenti proposti dal medesimo Senatore nell'*iter* di conversione in legge del d.l. 30 aprile 2020, n. 28. Per questa ragione il Sen. Lannutti ha lamentato che in tal modo si sarebbe determinata una palese menomazione della **propria sfera di attribuzioni costituzionali di cui agli artt. 67, 70 e 71 Cost.**

La Corte, nel dichiarare **inammissibile il conflitto**, ha ritenuto, come già affermato in precedenza (ord. n. 17 del 2019), che **nei giudizi per conflitto di attribuzioni non possono trovare ingresso le censure che riguardano esclusivamente violazioni o scorrette applicazioni dei regolamenti parlamentari e delle prassi di ciascuna Camera, ma solo quelle inerenti a vizi che «determinano violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari»**. Invece, nel caso di specie, secondo la Corte, le censure mosse dal ricorrente si basavano essenzialmente sull'asserita violazione artt. 97 e 100 del Regolamento del Senato, nella parte in cui individuano i criteri per le declaratorie di inammissibilità e improponibilità degli emendamenti, quindi riguardanti l'interpretazione e le modalità di applicazione di norme e prassi regolamentari inerenti alla presentazione e discussione degli emendamenti. [A. Contieri]

SINGOLO PARLAMENTARE/2. INAMMISSIBILE IL RICORSO RIGUARDANTE IL SINDACATO PRESIDENZIALE SULLA PRESENTAZIONE DI PROGETTI DI LEGGE

Corte Cost. ord. 8 luglio – 24 luglio 2021 n. 188, Pres. Coraggio, red.

Modugno

[Lettera del Presidente della Camera dei deputati del 10/01/2020, con cui non è stata ammessa la presentazione in aula della proposta di legge presentata dal ricorrente (A.C. n. 1781), in data 17/04/2019]

(artt. 67, 71, primo comma, e 72 Cost.)

La Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dall'on. Andrea Ceconi nei confronti del **Presidente della Camera e della Camera stessa**.

Il Deputato ricorrente lamentava la **menomazione delle sue prerogative di parlamentare, di cui all'art. 71, primo comma, 67 e 72 Cost., relativamente al libero esercizio del mandato parlamentare e alla possibilità di concorrere alla**

discussione, definizione e deliberazione dei disegni di legge presentati. L'asserita menomazione sarebbe derivata dalla decisione del Presidente della Camera di non ammettere la presentazione di un progetto di legge in materia elettorale da parte del medesimo deputato. Secondo il parlamentare la decisione presidenziale, motivata sulla base della necessità di svolgere un sindacato di ammissibilità al fine di accertare i requisiti previsti dalle norme costituzionali e regolamentari vigenti e nel caso dichiararne l'inammissibilità, avrebbe **impedito l'avvio dell'esame parlamentare del progetto, determinando così le menzionate lesioni alle prerogative del singolo parlamentare.**

La Corte, nel dichiarare inammissibile il conflitto, ha ritenuto che sebbene, in via generale, **l'autonomia normativa e funzionale delle Camere non impedisca qualsiasi forma di controllo esterno e in particolare quello della medesima Corte in sede di conflitto di attribuzione**, ciò può avvenire solo nel caso di **"manifesta" menomazione delle attribuzioni costituzionali del parlamentare.** Nel caso di specie, al contrario, dalla ricostruzione della vicenda fatta dal ricorrente non sembrerebbe che la valutazione presidenziale di inammissibilità del progetto di legge, accompagnata dall'esposizione dei relativi motivi, abbia prodotto, di per sé, **l'evidente menomazione del potere di iniziativa legislativa**, necessaria per superare il vaglio di ammissibilità del conflitto. [A. Contieri]

IL RICORSO AGLI STRUMENTI DI RACCORDO ISTITUZIONALE NON È COSTITUZIONALMENTE IMPOSTO IN CASO DI PREVISIONI LEGISLATIVE RICONDUCIBILI ESCLUSIVAMENTE ALLA POTESTÀ LEGISLATIVA STATALE, CIÒ VALE ANCHE CON RIGUARDO A UN INTERVENTO EX ART. 119, C. 5, COST.

Corte cost., sent. 20 settembre – 24 settembre 2021, n. 187, Pres. Coraggio, red. Zanon

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

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

[l. n. 160/2019, art. 1, c. 309, lett. a), 316, lett. a), da 634-658, da 661-676 e 875]

(all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 9, comma 28, d.l. n. 78/2010, convertito, con modificazioni, nella l. n. 122/2010)

Con sentenza n. 187/2021 il Giudice delle leggi dichiara: cessata la materia del contendere con riguardo alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, c.

875, l. n. 160/2019 promosse dalla Regione Siciliana in riferimento agli artt. 14, lett. o), e 15 del regio decreto legislativo n. 455/1946 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in l. cost. n. 2/1948, e agli artt. 3, 5, 119 e 120 Cost.; inammissibili le questioni di legittimità dell'art. 1, c. 316, lett. a), l. n. 160/2019, in riferimento agli artt. 14, 17 e 20 del richiamato statuto reg. Siciliana e agli artt. 5, 118, 119 e 120 Cost., anche in relazione all'art. 10 della l. cost. n. 3/2001; ugualmente inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, cc. 634-658 e 661-676, della l. n. 160/2019, in riferimento agli artt. 117, c. 3, e 119 Cost., all'art. 36 dello statuto reg. Siciliana e al d.P.R. n. 1074/1965 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), in relazione agli artt. 3, 41 e 53 Cost.; infine, non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, c. 309, lett. a), della l. n. 160/2019, in riferimento agli artt. 14, 15, 17 e 20 dello statuto reg. Siciliana e agli artt. 5, 118, 119 e 120, Cost., anche in relazione all'art. 10 della l. cost. n. 3/2001. Con riguardo al primo insieme di questioni la cessata materia del contendere è da ricondurre al deposito, da parte della ricorrente, dell'atto di rinuncia parziale. Per quanto concerne il secondo profilo va precisato come la norma oggetto individui nel Comitato di indirizzo, composto da un commissario straordinario del Governo, l'organo competente a individuare l'amministratore della cd. area ZES (Zona economica speciale). Con riguardo a tale prescrizione, la doglianza della Regione si concentra sul mancato rispetto del principio di leale collaborazione; tuttavia, la modifica approntata dal legislatore con d.l. 77/2021 convertito con modificazioni con l. n. 108/2021, che prescrive il perfezionamento della intesa con il presidente della regione interessata, acquista funzione satisfattiva delle citate doglianze. Ugualmente inammissibili sono le doglianze riguardanti l'art. 1, cc. 634-658 e 661-676, della l. n. 160/2019 che dispongono e istituiscono l'imposta sul consumo dei «manufatti con singolo impiego» aventi funzione di contenimento, protezione o consegna di merci e prodotti alimentari e, dall'altra, l'imposta sul consumo delle bevande analcoliche «edulcorate». Per la ricorrente, tali disposizioni si porrebbero in contrasto con gli artt. 117, c. 3, 119 Cost. e 36 dello Statuto della Regione Siciliana e correlate norme di attuazione di cui al d.P.R. n. 1074/1965, con riguardo agli artt. 3, 41 e 53 della Costituzione. Le motivazioni della inammissibilità debbono ricercarsi **nella costante giurisprudenza della Corte costituzionale in relazione alle q.l.c. «sollevate dalle Regioni in riferimento a parametri non attinenti al riparto delle competenze statali e regionali» che possono «essere dichiarate ammissibili al ricorrere di due concomitanti condizioni: in primo luogo, la ricorrente deve individuare gli ambiti di competenza regionale – legislativa, amministrativa o finanziaria – incisi dalla disciplina statale, indicando le disposizioni costituzionali sulle quali, appunto, trovano fondamento le proprie competenze**

in tesi indirettamente lese; in secondo luogo, l'illustrazione del cosiddetto vizio di ridondanza non dev'essere apodittica, bensì adeguatamente motivata, in ordine alla sussistenza, nel caso oggetto di giudizio, di un titolo di competenza regionale rispetto all'oggetto regolato dalla legge statale (sentenze n. 56 del 2020, n. 194 del 2019, n. 198 del 2018 e n. 145 del 2016)». Stante la mancata soddisfazione di tali condizioni nel caso *de quo* e alla luce della «ricostruzione assai carente del quadro normativo offerta dalla ricorrente», le questioni sono inammissibili e le materie in questione debbono essere pacificamente ricondotte nella competenza esclusiva statale in materia di «sistema tributario», di cui all'art. 117, c. 2, lett. e), Cost. Con riguardo alla norma oggetto di cui all'art. 1, c. 309, lett. a), della l. n. 160/2019, la Corte ricorda come tale disposizione, al cui interno sono delineate «le modalità di riclassificazione dei documenti programmatori relativi a tre distinti cicli di programmazione del» Fondo per lo sviluppo e la Coesione, possa definirsi come strumento per l'attuazione dell'art. 119, c. 5, Cost., a mente del quale «[p]er promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni», non determinandosi in concreto alcuna violazione degli evocati principi costituzionali. Le finalità di detto Fondo sono senza dubbio riconducibili a quelle indicate dall'art. 119, quinto comma, Cost. «che assegna genericamente allo “Stato” il compito di soddisfare le esigenze di riequilibrio economico e sociale in esso indicate e di destinare allo scopo le necessarie risorse di carattere aggiuntivo e speciale. È invece l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. ad attribuire al solo legislatore statale il compito di disciplinare tali forme di finanziamento, nell'ambito delle «competenze statali in materia di perequazione finanziaria» (sentenze n. 143 del 2017 e n. 16 del 2010). In definitiva, le due disposizioni costituzionali si integrano, componendo una chiara cornice di riferimento costituzionale. Nell'ambito di tale cornice, la disposizione ora in esame è intervenuta a delineare le modalità di riclassificazione dei documenti programmatori relativi a tre distinti cicli di programmazione del FSC. Come si evince dalla stessa disciplina, l'obiettivo della prescritta attività di riordino è di «migliorare il coordinamento unitario e la qualità degli investimenti» a valere sulle risorse del FSC e di «accelerarne la spesa». Il compito di riclassificazione è affidato all'Agenzia per la coesione territoriale ex art. 10, d.l. 101/2013 convertito, con modificazioni, nella legge n. 125/2013, con l'obiettivo di rafforzare l'azione di programmazione, coordinamento e sorveglianza nell'ambito delle politiche di coesione. Essa agisce sotto la vigilanza del Ministro delegato per la politica di coesione e ne fanno parte, altresì, il direttore generale, un comitato

direttivo e un collegio dei revisori dei conti. L'art. 10, c. 4, del d.l. n. 101/2013, come convertito, «prevede significativamente che nel Comitato direttivo deve essere “assicurata una adeguata rappresentanza delle amministrazioni territoriali”. Nel dare attuazione a tale disposizione, lo statuto dell'Agenzia, [...] precisa che i due rappresentanti delle amministrazioni territoriali sono designati dalla Conferenza unificata, uno in rappresentanza delle Regioni e l'altro degli enti locali». Dal breve quadro di sintesi descritto emerge come **l'affidamento alla menzionata agenzia dell'attività di riclassificazione degli strumenti di programmazione del FSC, «il legislatore statale, in attuazione di quanto disposto dall'art. 119, quinto comma, Cost., ha esercitato una propria competenza esclusiva, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.** Per questa essenziale ragione non è fondata la censura di violazione del principio di leale collaborazione (sentenza n. 196 del 2015). Infatti, per **costante giurisprudenza costituzionale, in caso di previsioni legislative riconducibili esclusivamente alla potestà legislativa statale, il ricorso agli strumenti di raccordo istituzionale non è costituzionalmente imposto** (sentenze n. 208 del 2020 e n. 137 del 2018). Deve piuttosto ribadirsi che, **“in relazione ad un intervento statale “speciale” ai sensi dell'art. 119, quinto comma, Cost. [...] spetta al legislatore statale la scelta dello schema procedimentale ritenuto più adeguato a assicurare l'ottimale realizzazione degli obiettivi di volta in volta perseguiti nello stanziare i relativi fondi”** (sentenza n. 189 del 2015)». Infine, è da segnalare l'inammissibilità degli interventi, *ad adiuvandum*, di due società, che si inserisce nel solco del costante orientamento del Giudice delle leggi, «secondo il quale nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale non è ammessa la presenza di soggetti diversi dalla parte ricorrente e dal titolare della potestà legislativa il cui esercizio è oggetto di contestazione (ex plurimis, tra le più recenti, sentenza n. 16 del 2021 e allegata ordinanza, letta all'udienza del 26 gennaio 2021; sentenza n. 3 del 2021 e allegata ordinanza, letta all'udienza del 2 dicembre 2020; sentenza n. 134 del 2020; sentenza n. 56 del 2020 e allegata ordinanza, letta all'udienza del 25 febbraio 2020; ordinanza n. 213 del 2019)». [Y. Guerra]

**LA REGIONE NON PUÒ DELEGARE AI COMUNI
LE FUNZIONI AMMINISTRATIVE CONFERITELE SULLA
GESTIONE DEI RIFIUTI**

Corte cost., sentenza 24 giugno – 7 ottobre 2021, n. 189, Pres. Coraggio, red.
San Giorgio

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale (ordd. nn. 181 e 185/2020)

(l. reg. Lazio n. 27/98, art. 6, co. 2, lett. *b* e *c*)

[Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *s*), in riferimento al d.lgs. n. 152/2006]

La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata nella parte in cui **delega ai Comuni alcune funzioni amministrative** attribuite alla Regione da parte del codice dell'ambiente, in riferimento alla **gestione dei rifiuti**.

Nella specie, la disposizione regionale delega ai Comuni la funzione amministrativa "attinente alla cura del procedimento di autorizzazione alla realizzazione e gestione degli impianti di smaltimento e recupero di rifiuti derivanti dall'autodemolizione e rottamazione di macchinari e apparecchiature deteriorati e obsoleti".

Richiamando la giurisprudenza che riconduce **la disciplina dei rifiuti alla materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema** (sentenze n. 86 del 2021 e n. 227 del 2020), la Corte precisa che il riparto della potestà legislativa esclusiva, nelle materie indicate nell'art. 117, secondo comma, Cost., legittima il **solo legislatore statale a delineare l'organizzazione delle corrispondenti funzioni amministrative**. Detta organizzazione può implicare anche "l'allocatione di competenze presso enti diversi dai Comuni" (cui generalmente devono ritenersi attribuite, in base all'art. 118, primo comma, Cost.) ove sussistano esigenze di esercizio unitario della funzione.

Tanto premesso, **la Corte esclude che le richiamate funzioni amministrative conferite dallo Stato alla Regione "possano essere da quest'ultima riallocate"** agli enti comunali, in quanto detta riallocazione determina "una **modifica**, mediante un atto legislativo regionale, **dell'assetto di competenze inderogabilmente stabilito dalla legge nazionale**".

La Consulta prevede inoltre come la dichiarazione di illegittimità costituzionale debba **decorrere dall'entrata in vigore del codice dell'ambiente** (29 aprile 2006), poiché la normativa in questione costituisce la specifica disciplina di attuazione del riparto delle funzioni amministrative in materia delineato dalla riforma del Titolo V Cost. Solo con l'entrata in vigore del codice, infatti, si rende attuale la discrasia tra la distribuzione delle competenze disposta dalla normativa regionale anteriore e il modello di riparto costituzionale. [F. Covino]

**SINGOLO PARLAMENTARE/3. INAMMISSIBILE IL RICORSO IN
TEMA DI SINDACATO PRESIDENZIALE SUGLI ATTI DI SINDACATO
ISPETTIVO**

Corte cost. ord. 23 settembre – 11 ottobre 2021 n. 193, Pres. Coraggio, red. de Pretis

[Nuove direttive disposte dalla Presidenza del Senato della Repubblica circa i criteri di redazione degli atti di sindacato ispettivo basati sull'applicazione degli artt. 145 e 154 R.S.]

(artt. 1, 67 e 94 Cost.)

La Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dall'Sen. Elio Lannutti nei confronti del **Senato**.

Il Senatore ricorrente lamentava la **lesione delle proprie prerogative parlamentari** derivante dall'**applicazione delle direttive disposte dalla Presidenza del Senato circa i criteri di redazione degli atti di sindacato ispettivo**, in virtù delle quali alcune interrogazioni da lui presentate non sarebbero mai state pubblicate e trasmesse ai destinatari o sarebbero state pubblicate in un testo differente rispetto a quello presentato. In particolare, tali atti presidenziali hanno previsto l'improponibilità di «interrogazioni contenenti elementi estranei rispetto alla “semplice domanda rivolta al Ministro competente per avere informazioni o spiegazioni su un oggetto determinato o per sapere se e quali provvedimenti siano stati adottati o si intendano adottare in relazione all'oggetto medesimo”, secondo la definizione del ricordato articolo 145 del Regolamento».

Nel ricorso, il ricorrente aveva ricondotto la prerogativa consistente nella facoltà di presentare atti di sindacato ispettivo alla **funzione di controllo esercitata dal singolo parlamentare nei confronti del governo**, che troverebbe fondamento oltre che **nell'art. 94 Cost.**, anche «**nell'art. 1 Cost.**, che riconosce al popolo l'appartenenza della sovranità, la quale si esplicherebbe anche attraverso il controllo delle Camere, elette direttamente dal corpo elettorale, sul Governo, che non gode di legittimazione democratica diretta».

La Corte, nel dichiarare **inammissibile** il ricorso, ha ritenuto che, sebbene astrattamente il potere di presentare interrogazioni rivolte al governo, anche se non costituzionalmente previsto, fa tradizionalmente parte delle **attribuzioni riconosciute al singolo parlamentare, nell'ambito dell'attività e della funzione ispettivo-politica svolta** (sent. n. 379 del 2003), nel caso di specie **non si sarebbe**

determinata una “manifesta lesione” di tali prerogative. Difatti, le direttive presidenziali, sancendo la non proponibilità di interrogazioni contenenti elementi estranei rispetto alla semplice domanda rivolta al Ministro competente in materia e richiedono che l’eventuale premessa sia strettamente collegata alla formulazione del quesito, si limitano a confermare quanto espressamente stabilito dagli artt. 145 e 146 R.S. Di conseguenza, **le direttive, andando a specificare il contenuto delle norme regolamentari, devono, dunque, considerarsi sottratte al sindacato della Corte in virtù dell’autonomia spettante alle Camere sull’applicazione e sull’interpretazione dei propri regolamenti** (*ex multis*, decisioni n. 120 del 2014, n. 262 del 2017 e n. 17 del 2019). Allo stesso modo, il ricorso è stato dichiarato inammissibile anche in riferimento all’omessa pubblicazione di alcune direttive e la pubblicazione di altre in un testo non coincidente con quello presentato. Quanto al primo caso, la Corte ha ritenuto del tutto infondata, in base alla normativa del Senato, l’assunto per cui ogni interrogazione debba necessariamente aver un seguito, poiché l’art. 146 R.S., norma non contestata dal ricorrente, prevede espressamente il controllo di proponibilità delle interrogazioni. Infine, quanto all’ultimo profilo, il ricorso è stato giudicato inammissibile poiché **carente dal punto di vista contenutistico in quanto il ricorrente non avrebbe individuato puntualmente i comportamenti ritenuti lesivi**, non spiegando in alcun modo le ragioni per le quali le interrogazioni sarebbero state snaturate. [A. Contieri]

LA CORTE “SUGGERISCE” LE MODALITÀ DI ESERCIZIO DELLA DISCREZIONALITÀ DEL LEGISLATORE IN MATERIA DI DISCIPLINA DELLE POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO

Corte cost., sent. 22 settembre – 14 ottobre 2021, n. 194, Pres. Coraggio, red. Amoroso

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[D.lgs. 22/2015, art. 8, comma 4]

(art. 3, primo comma, della Costituzione)

La Corte costituzione ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 8, comma 4, del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22, recante *Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori*

disoccupati, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183, sollevata, in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Trento, sezione lavoro.

Dopo aver effettuato una ricostruzione del quadro normativo in cui si colloca la disposizione censurata dal giudice *a quo*, il Giudice delle leggi specifica come rientri «nell'esercizio della discrezionalità del legislatore in materia di politiche attive del lavoro, l'individuazione delle soluzioni più opportune».

Al contempo, però, si riconosce l'esistenza di alcuni rischi connessi alla particolare rigidità della norma e si suggerisce «l'introduzione di meccanismi di flessibilità per evitare che la rigidità della (pur temporanea) preclusione del lavoro subordinato, prevista dalla disposizione censurata, possa costituire, in concreto, un indiretto fattore disincentivante di genuine e virtuose iniziative di autoimprenditorialità o di lavoro autonomo, idonee a superare situazioni di disoccupazione involontaria» [C. Drigo].

LUCI E OMBRE NELLA SEMPLIFICAZIONE DELLA SANITÀ PUGLIESE

Corte cost., sent. 22 settembre – 15 ottobre 2021, n. 195, Pres. Coraggio, red.
Sciarra

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 1, c. 11° e 13°, 9 e 10, c. 1°, della legge della Regione Puglia 07/07/2020, n. 18]

(artt. 3, 97 e 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione)

La pronuncia n. 195 del 2021 si articola in quattro distinte questioni di costituzionalità, tutte relative alla legge della Regione Puglia n. 18 del 2020, in materia sanitaria.

Il primo motivo riguarda l'art. 1, co. 11 di detta legge, in base al quale **il limite di età massimo per lo svolgimento della funzione di responsabile sanitario** è quello previsto dalla normativa nazionale, con l'eccezione degli ambulatori specialistici non accreditati. Questa disposizione viene considerata in contrasto con il principio di eguaglianza, non essendo chiare le ragioni della differenziazione e non essendoci un fondamento nella disciplina statale di riferimento, con violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute.

La Corte ritiene la questione non fondata, perché dai principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute non si può evincere una norma in base alla quale il responsabile sanitario di una **struttura privata non accreditata** debba avere un'età inferiore ai settant'anni.

Inoltre, il limite di età fissato dall'art. 15-nonies del d.lgs. n. 502 del 1992 si inserisce nel quadro normativo della disciplina del lavoro pubblico, rispondendo a esigenze di carattere organizzativo/occupazionale, mentre non può certamente essere esteso alle strutture esclusivamente private, alle quali spetta una spiccata autonomia gestionale.

Con il secondo motivo viene impugnato l'art. 1, co. 13, della legge pugliese *de qua*, secondo il quale le «strutture pubbliche e private, gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) privati, e gli enti ecclesiastici possono richiedere con unica istanza il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio e dell'accreditamento istituzionale». Ciò avrebbe realizzato un accorpamento che non rispetta la diversità di funzione degli istituti dell'autorizzazione e dell'accreditamento, per il quale servono requisiti ulteriori.

Sebbene lo Stato ravvisi la violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute, la Corte ritiene la questione non fondata. Infatti, «la legge regionale n. 9 del 2017, che regola entrambi i procedimenti, all'art. 19, comma 3, ribadisce il principio secondo cui l'**autorizzazione** non produce effetti vincolanti ai fini della procedura di **accreditamento** istituzionale». Ne deriva che la facoltà di **richiedere con un'unica istanza sia l'autorizzazione che l'accreditamento non incide sulle verifiche e sugli accertamenti che connotano i due procedimenti**, che non sono quindi sovrapposti.

Il terzo motivo riguarda l'art. 9 della legge reg. Puglia n. 18 del 2020, secondo cui «[f]erma restando la necessità di verificare la sussistenza dei requisiti di accreditamento, nelle soprariportate ipotesi l'autorizzazione all'esercizio produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale». In questo caso, la questione è fondata.

La Corte, infatti, ricorda che il regime delle autorizzazioni e degli accreditamenti costituisce un principio fondamentale in materia di tutela della salute. Gli aspetti che attengono all'autorizzazione (prevista per tutte le attività sanitarie) sono diversi da quelli che riguardano l'accreditamento. Per quest'ultimo occorrono "requisiti ulteriori", nonché «l'accettazione del sistema di pagamento a prestazione, ai sensi dell'art. 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992 (sentenza n. 292 del 2012, punto 4 del Considerato in diritto)». I due procedimenti, quindi, sono e devono essere **reciprocamente autonomi**, essendo finalizzati **a indici di fabbisogno diversi**.

La quarta questione riguarda l'art. 10 della legge reg. Puglia n. 18 del 2020, che prevede: «1. Nel limite dei posti vacanti nella dotazione organica e nel

rispetto della spesa sanitaria derivante dalle norme vigenti, il personale già titolare di contratto, ovvero di incarico a tempo indeterminato, presso aziende o enti del servizio sanitario nazionale e in servizio a tempo determinato alla data del 31 dicembre 2019, presso una azienda o ente del servizio sanitario della Regione Puglia è confermato nei ruoli di quest'ultima a tempo indeterminato, previa presentazione, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, di apposita domanda di mobilità». Secondo lo Stato, vi sarebbe una duplice violazione della Costituzione, perché la stabilizzazione del personale precario si porrebbe in contrasto con il principio di accesso al pubblico impiego per mezzo di concorso pubblico (art. 97 Cost.) e con il riparto di competenze, poiché interviene nella materia «ordinamento civile», riservata in via esclusiva allo Stato.

Nel merito entrambe le questioni sono fondate.

Infatti, la norma impugnata interviene su **rapporti di lavoro a tempo determinato già in essere, stabilizzandoli e trasformandoli in rapporti di lavoro a tempo indeterminato**. Perciò va ricondotta alla materia dell'**ordinamento civile**, che è stata violata dall'intervento normativo regionale.

Inoltre, con riguardo all'art. 97 Cost. la Corte rammenta che la «imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione sono assicurate dal principio del pubblico concorso», regola generale per il **reclutamento del personale pubblico**. Non essendo previsto alcun **concorso**, la norma non può che essere considerata illegittima. [L. Busatta]

Monitore della Giurisprudenza costituzionale, n. 3/2021

In copertina:

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