



*Forum di*  
**QUADERNI COSTITUZIONALI**  
RASSEGNA

ISSN 2281-2113

**Monitore della Giurisprudenza costituzionale**  
**n. 4/2021**

**decisioni 197/2021 – 262/2021**

**Hanno collaborato a questo numero**

CORRADO CARUSO (coordinatore), ALBERTO ARCURI, CHIARA BERGONZINI, LUCIA BUSATTA,  
MATTEO CALDIRONI, FRANCESCO CONTE, ANDREA CONTIERI, FABIO CORVAJA,  
FABRIZIA COVINO, LUCA DI MAJO, CATERINA DOMENICALI, CATERINA DRIGO, SARA FABIANELLI,  
YLENIA GUERRA, RICCARDO MAZZA, FRANCESCO MEDICO, FEDERICO PEDRINI, STEFANO ROSSI,  
ELENA VALENTINI, ENRICO VERDOLINI, ANNA CAMILLA VISCONTI

**ART. 41 BIS PER GLI INTERNATI IN CASE LAVORO: VA GARANTITA  
LA POSSIBILITÀ DI LAVORARE**

Corte cost., sent. 21 settembre – 21 ottobre 2021, n. 197, Pres. Coraggio, red.  
Zanon

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 41 *bis*, c. 2 e 22 *quater*, l. n. 354 del 1975]

(artt. 3, 25, 27, 111 e 117, primo comma, Cost., art. 7 CEDU)

La Corte di cassazione sospetta l'illegittimità costituzionale di **alcune disposizioni dell'art. 41-*bis*, così come modificate dalla l. n. 94 del 2009, nella parte in cui consentono l'applicazione del regime speciale anche nei confronti di persone internate per l'esecuzione di una misura di sicurezza detentiva (in specie, l'assegnazione a una casa di lavoro)**. Nell'interpretazione del giudice remittente, la sospensione delle regole trattamentali disposta in esecuzione dell'art. 41-*bis*, con l'ostacolo all'accesso alle misure alterative o premiali e le restrizioni alle comunicazioni private, implica che i condannati ad una pena detentiva e gli internati siano sottoposti a un identico regime esecutivo, con conseguente duplicazione della risposta punitiva dello Stato e violazione di vari principi costituzionali. **La Corte costituzionale offre una diversa interpretazione che consente di ritenere le disposizioni conformi agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione**. Se è vero che **il regime differenziale può riguardare anche gli internati**, per i giudici costituzionali è vero anche che **il provvedimento ministeriale che dispone, ai sensi del comma 2 dell'art. 41-*bis*, la sospensione delle regole ordinarie di trattamento penitenziario non deve necessariamente presentare identità di contenuto e di effetti se adottata nei confronti di internati**. Militano in tal senso dati testuali che rilevano anche in chiave teleologica. Primo fra tutti il **riferimento normativo, non abrogato dalla novella del 2009, all'individuazione, nel momento della sospensione del regime ordinario, delle «restrizioni necessarie» per il soddisfacimento delle esigenze di prevenzione speciale**. Tale riferimento «evoca criteri di proporzionalità e congruità nella identificazione delle misure» e consente di riconfermare «pieno significato» alla giurisprudenza costituzionale che ha interpretato tale disciplina «bilanciando le esigenze di prevenzione speciale, che essa persegue, con l'indispensabile finalizzazione rieducativa delle pene e delle stesse misure di sicurezza». Così interpretata, la legge consente «margini discrezionali

**più ampi nella selezione delle misure restrittive da applicarsi agli internati» poiché va riferita «alle (sole) restrizioni effettivamente necessarie, in concreto, per il soddisfacimento delle esigenze di ordine e sicurezza pubblica, in un contesto che preservi la funzionalità risocializzante del trattamento».** Duplice valutazione – in ordine sia alla effettiva e attuale necessità di un regime differenziale per l'interessato, sia alla miglior scelta possibile circa le modalità esecutive per un efficace programma di recupero – che interessa «il legislatore, l'autorità amministrativa e la stessa autorità giudiziaria, nell'ambito delle rispettive competenze». In definitiva, **l'interpretazione costituzionalmente orientata** della disposizione relativamente all'internato assegnato ad una casa di lavoro comporta che «le restrizioni derivanti dalla sua soggezione all'art. 41-bis ordin. penit. devono adattarsi, nei limiti del possibile, alla necessità di organizzare un programma di lavoro, e, a sua volta, l'organizzazione del lavoro deve adattarsi alle restrizioni (quelle necessarie) della socialità e della possibilità di movimento nella struttura»: **gli internati in regime differenziale «restano esclusi dall'accesso alla semilibertà ed alle licenze sperimentali, non potendo uscire dalla struttura in cui sono collocati, ma, quanto alla socialità ed ai movimenti *intra moenia*, deve essere loro garantita la possibilità di lavorare».** [C. Domenicali]

### DPCM “DEL COVID-19”: IL D.L. 19/2020 NON HA ATTRIBUITO POTESTÀ LEGISLATIVA AL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO

Corte cost., sent. 23 settembre – 22 ottobre 2021, n. 198, Pres. Coraggio, red. Petitti

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Artt. 1, 2 e 3 del decreto-legge 23 febbraio 2020, n.6; artt. 1, 2 e 4 del decreto-legge 25 marzo 2020, n.19]

(artt. 76, 77 e 78 Cost.)

La sentenza n. 198 del 2021 ha risolto una questione di legittimità costituzionale sollevata - in via incidentale dal giudice di pace di Frosinone - nei confronti della catena di decreti-legge e dpcm con cui è stata gestita la prima fase della crisi pandemica (uno schema che, seppur secondo una modulazione parzialmente diversa, è stato mantenuto fino ai giorni nostri). In particolare, secondo il giudice rimettente, i primi due decreti-legge adottati dal Governo Conte II (n. 6 e n. 19

del 2020) avrebbero delegato ad un «mero atto amministrativo» l'esercizio di una funzione sostanzialmente legislativa «al di fuori dell'unica ipotesi di emergenza costituzionalmente rilevante, quella dello stato di guerra» (art. 78 Cost.), così violando il principio di tipicità delle fonti primarie del diritto, secondo cui l'esercizio della funzione legislativa può essere delegata al Governo solo per mezzo di una legge-delega e che deve essere esercitata attraverso decreti legislativi (art. 76 e 77 Cost.). Alla Corte costituzionale era dunque stata rimessa una questione sostanzialmente unitaria ma con un oggetto duplice (il decreto-legge n. 6 del 2020 e il decreto-legge n. 19 del 2020).

La questione sollevata nei confronti della legge n. 6 del 2020 è stata dichiarata inammissibile per difetto di rilevanza poiché, essendo stato commesso il 20 aprile 2020, il fatto oggetto del giudizio *a quo* non ricade nella sfera di applicazione del dpcm del 22 marzo 2020 ma del dpcm del 10 aprile 2020, e dunque - per quanto importa l'oggetto del giudizio di costituzionalità - non avrebbe dovuto chiamare in causa il decreto-legge n. 6 del 2020 ma solo il decreto-legge n. 19 del 2020 (a cui il dpcm del 10 aprile ha peraltro dato espressamente attuazione).

La questione sollevata nei confronti del decreto-legge n. 19 del 2020 è stata invece dichiarata infondata in ragione della tassatività delle misure di contenimento menzionate dal decreto-legge n. 19 del 2020 che, secondo la Corte, tipizzando il contenuto dei dpcm attuativi, avrebbe conformato in senso amministrativo la discrezionalità attribuita al Presidente del Consiglio. È dunque la tassatività degli interventi che, permettendo di qualificare come esercizio di discrezionalità amministrativa il potere attribuito al presidente del Consiglio dei ministri, ha permesso alla Corte di escludere che il decreto-legge abbia conferito al dpcm una delega sostanziale di funzione amministrativa. In questo la pronuncia ha trovato un supporto comparativo molto utile nelle misure contenute nel decreto-legge n. 6 del 2020, escluso dal giudizio di merito per l'inammissibilità del quesito ma nei cui confronti sembra potersi ricavare un implicito giudizio di incostituzionalità per indeterminatezza del potere attribuito al Presidente del Consiglio dei Ministri.

La Corte, in particolare, ha qualificato i "dpcm del covid-19" come "atti necessitati" (categoria che indica gli atti che, come le ordinanze contingibili e urgenti, hanno a presupposto l'urgente necessità del provvedere ma che, diversamente da quelle, sono «emessi in attuazione di norme legislative che ne prefissano il contenuto»). In quanto atti necessitati (in ragione del contenuto tipizzato) i dpcm attuativi del decreto-legge n. 19 del 2020 «si distaccano concettualmente dal modello delle ordinanze contingibili e urgenti, che viceversa rappresentano il paradigma delle "ordinanze necessitate" (a contenuto libero), seguito dal codice della protezione civile». A questo punto la Corte ha dovuto chiarire un punto ulteriore: l'alternatività del modello di gestione della pandemia rispetto a quello tradizionale affidato alle ordinanze contingibili e urgenti non comporta problemi di

legittimità costituzionale. Il sistema culminato nell’emanazione del codice della protezione civile, infatti, «se da un lato appare conforme al disegno costituzionale, dall’altro non ne costituisce l’unica attuazione possibile», essendo «ipotizzabile che il legislatore statale, se posto a confronto con un’emergenza sanitaria dai tratti del tutto peculiari, scelga di introdurre nuove risposte normative e provvedimenti tarate su quest’ultima», come appunto accaduto «a seguito della diffusione del COVID-19, il quale, a causa della rapidità e della imprevedibilità con cui il contagio si spande, ha imposto l’impiego di strumenti capaci di adattarsi alle pieghe di una situazione di crisi in costante divenire».

La sentenza n. 198 del 2021 ha rappresentato per la Corte costituzionale la seconda occasione per occuparsi della gestione della pandemia. Già la sentenza n. 37 del 2021 aveva avuto modo di risolvere una questione concernente i rapporti, e il riparto di competenze, fra Stato e Regioni, riportando le misure adottate con dpcm alla materia di esclusiva competenza statale della «profilassi internazionale» (art. 117, co. 2 lett. q). [A. Arcuri]

**LE REGIONI NON POSSONO PREVEDERE IL FUTURO: *TEMPUS REGIT ACTUM* PER IL RIFINANZIAMENTO DI SPESE DELL’ABRUZZO GARANTITO CON VARIAZIONI SUL BILANCIO 2020**

**Corte cost., sent. 22 settembre – 26 ottobre 2021, n. 199, Pres. Coraggio, red. Antonini**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 5, c. 2°, e 6 della legge della Regione Abruzzo 31/07/2020, n. 20]

(artt. 81, co. 3, Cost.)

La sentenza in epigrafe **dichiara non fondate le q.l.c. sollevate dal Governo nei confronti della legge della Regione Abruzzo n. 20/2020 (artt. 5, co. 2 e 6)** con cui la Regione ha disposto **il rifinanziamento di spese regionali garantito attraverso variazioni sul bilancio di previsione 2020**.

La normativa regionale impugnata (spec. l’art. 5, co. 2) richiama espressamente l’art. 111, co. 4-*bis*, del D.L. “Cura Italia” (d.l. n. 18/2020), che consentiva «agli enti territoriali che in un certo esercizio abbiano ripianato il disavanzo per un importo superiore a quanto previsto in bilancio, di scomputare il maggiore recupero dalla quota da ripianare negli esercizi successivi, purché tale migliore ri-

sultato sia “determinato dall’anticipo delle attività previste nel relativo piano di rientro riguardanti maggiori accertamenti o minori impegni previsti in bilancio per gli esercizi successivi in attuazione del piano di rientro”» (p.to 2 *Diritto*).

Secondo l’interpretazione del ricorrente, tuttavia, l’applicabilità della suddetta norma statale sarebbe stata nella specie esclusa «per l’assorbente motivo» che questa avrebbe presupposto «l’approvazione di un piano di rientro dettagliato, che consenta la verifica dell’effettivo anticipo del recupero previsto e la sua determinazione»; in assenza di tale piano di rientro – come nel caso della legge abruzzese – la copertura finanziaria non sarebbe risultata idonea, contrastando quindi con l’art. 81, terzo comma, Cost.

**La censura è rigettata dalla Corte sulla base dell’evoluzione del quadro normativo di riferimento.** Da un lato, infatti, l’art. 11, co. 4-bis, del D.L. “Cura Italia” richiamato dalla legge regionale «non prevede che debba essere approvato un piano di rientro dettagliato, come invece pretende la censura governativa»; dall’altro «solo in data 2 ottobre 2020 è entrato in vigore il decreto del Ministero dell’economia e delle finanze 7 settembre 2020 (Aggiornamento degli allegati al decreto legislativo n. 118 del 2011) che ha previsto, all’art. 2 (Allegato 4/2 – Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria), nei paragrafi da 9.2.25 a 9.2.30, una disciplina analitica del piano di rientro dal disavanzo» (p.to 2.1 *Diritto*). Pertanto, «**il requisito di uno specifico contenuto di dettaglio del piano di rientro**, nei termini affermati dal ricorrente, **è stato prescritto solo successivamente sia all’entrata in vigore delle norme regionali impugnate, sia all’adozione delle due deliberazioni del Consiglio regionale della Regione Abruzzo** che, in conformità alla disciplina *ratione temporis* vigente, hanno approvato il piano di rientro dai disavanzi» (*ibidem*).

Ritenendo soddisfatte le condizioni applicative dell’art. 111, comma 4-*bis*, del D.L. “Cura Italia” – cioè che risulti «con chiarezza l’effettivo collegamento tra il maggiore ripiano conseguito nell’esercizio precedente e l’attuazione anticipata delle misure previste dal piano stesso» (p.to 2.2 *Diritto*) – la Corte **esclude quindi la violazione dell’obbligo di copertura delle spese ex art. 81, co. 3 Cost.** Dal che deriva anche l’infondatezza degli «ancillari profili di censura che, sempre in riferimento all’art. 81, terzo comma, Cost., lamentano sia la produzione di effetti negativi sui saldi di finanza pubblica, sia il pregiudizio agli equilibri finanziari del bilancio regionale». [C. Bergonzini]

**È IL LEGISLATORE A DOVER FISSARE LA DECORRENZA DEI  
TERMINI DI PRESCRIZIONE DELLE OBBLIGAZIONI INERENTI AL-  
LE ACCISE SULL'ENERGIA ELETTRICA E DELLE SANZIONI CORRE-  
LATE AL LORO INADEMPIMENTO**

**Corte cost., sent. 23 settembre – 26 ottobre 2021, n. 200, Pres. Coraggio, red.  
Buscema**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 57, c. 3, secondo periodo, del d.l. 26 ottobre 1995, n. 504]

(Artt. 3 e 24 Cost.)

È **inammissibile** per la richiesta di un **intervento manipolativo-additivo** la questione di costituzionalità sollevata in riferimento alla mancanza di una data certa di inizio della decorrenza del **termine di prescrizione** delle **obbligazioni tributarie** e delle **sanzioni** correlate al loro inadempimento nel caso di comportamenti omissivi del contribuente, con particolare riferimento alle accise sull'energia elettrica di cui all'art. 57, comma 3, del d.l. 26 ottobre 1995, n. 504. Infatti, pur riconoscendo che la previsione del termine quinquennale di prescrizione del credito tributario e di decadenza dalla pretesa sanzionatoria decorrente, in caso di comportamenti omissivi del contribuente, dal momento della scoperta del fatto illecito, espone il contribuente alle pretese del fisco a tempo indeterminato e produce, sotto il profilo difensivo, un **irragionevole effetto discriminatorio**, non spetta alla Corte costituzionale l'introduzione di una data certa di decorrenza di detto termine. Tocca, piuttosto, al legislatore porre rimedio all'inadeguatezza di tale regime, essendo rimesso alla sua **valutazione discrezionale** il ragionevole adattamento ai vari tributi di istituti comuni. Tuttavia, la Corte sottolinea come sia **ineludibile un tempestivo intervento legislativo** volto a porre rimedio all'evidente *vulnus* di tutele riscontrato rispetto al **diritto di difesa** di cui all'art. 24 Cost. [M. Caldironi]

**LA CORTE COSTITUZIONALE “RETTIFICA”, IN PARTE, LA LEGGE REGIONALE VENETA IN TEMA DI DIGHE E STRUTTURE IDRICHE ASSIMILATE.**

**Corte cost., sent. 23 settembre – 28 ottobre 2021, n. 201, Pres. Coraggio, red. Barbera**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[L. n. 23/2020, artt. 1, commi 1, 2 e 3, lettera *a*), 2, 3, 4, 5, 9, 11 e 12]

(artt. 97 e 117, secondo comma, lettere *l*), *m*) e *s*) e terzo comma, Cost.)

Il Presidente del Consiglio dei ministri sottopone al vaglio della Corte costituzionale alcune disposizioni di una legge regionale veneta che disciplina la progettazione, la costruzione e l'esercizio di dighe e assimilati.

Diversi sono i profili di illegittimità costituzionali ravvisati dai ricorrenti.

Il primo riguarda i profili dimensionali delle opere idriche che ammettono la Regione ad esercitare le competenze di cui al combinato disposto tra gli artt. 1, comma 1 e 2 l. reg. Veneto n. 23/2020. La prima questione (a cui è funzionalmente collegata una seconda) viene dichiarata fondata dalla Corte per avere, la Regione, esteso al di là delle attribuzioni trasferite dalla legge statale vigente, la competenza su sbarramenti e manufatti di qualsiasi tipo e forma in alveo e fuori alveo, anche temporanei, che non superino i 15 metri di altezza o che determinino un volume di invasato non superiore a 1.000.000 di metri cubi, in virtù della interposizione della congiunzione «o» tra le parole «altezza» e «che» di cui all'art. 1, comma 1, che rende i requisiti dimensionali alternativi tra loro, diversamente da quanto disposto dalla normativa statale. Parimenti per l'art. 2, con il conseguente ampliamento delle strutture idriche nell'alveo di competenza regionale. La Corte accoglie la questione sostituendo la disposizione censurata.

Il terzo motivo di censura, ritenuto invece infondato, riguarda l'art. 1, comma 3, lettera *a*) della legge regionale veneta, nella parte in cui, esclude la competenza sulle «opere poste al servizio di grandi derivazioni di acqua» sulla base di un parametro dimensionale riservato, a parere del ricorrente, alla normativa statale. Secondo la Corte, al contrario, la normativa veneta è coerente con l'art. 61, comma 2, codice dell'ambiente, nella parte in cui prevede che «per tali sbarramenti, ove posti al servizio di grandi derivazioni di acqua di competenza statale, restano ferme le attribuzioni del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti».

La quarta censura riguarda la destinazione d'uso delle opere idriche (dighe e assimilati), compatibilmente con la disciplina urbanistica concernente l'area ove

insistono le stesse. Mentre secondo il ricorrente statale tale previsione rientrerebbe nella sfera di competenze di cui all'art. 117, comma 2, lettera *s*) e, dunque, sarebbe violato quel limite procedurale posto dagli artt. 135, 143 e 145, codice dell'ambiente, laddove la destinazione delle opere urbanistiche andrebbe definito previa intesa con lo Stato, la Corte costituzionale è di avviso diverso. Sul punto, dopo la ricognizione della giurisprudenza costituzionale pregressa in tema di tutela paesaggistica, e affermato il principio di prevalenza che impedisce al legislatore regionale di «adottare norme che derogano o contrastino con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, ossia con previsioni di tutela in senso stretto (sentenze n. 141 e 74 del 2021)», ribadisce come tali ultime, in una dimensione di «concertazione rigorosamente necessaria (sentenza n. 64 del 2015)» debbano essere esplicite e specifiche. Di contro, nulla emerge dalla legge n. 23/2020 censurata, cosicché, poiché la norma sospetta è «impugnat[a] solo per il mancato richiamo dei vincoli paesaggistici – non è ricavabile alcuna deroga ai principi della pianificazione paesaggistica, ed in particolare al principio di concertazione necessaria; in altri termini, poiché l'oggetto della norma impugnata è circoscritto ai profili di compatibilità delle opere di sbarramento con la disciplina urbanistica, restano inalterati i vincoli evocati dal ricorrente, compresa la necessaria valutazione di tali opere nel quadro di disciplina costituito dal piano paesaggistico, secondo le previste forme di concertazione con lo Stato».

Inammissibile invece la quinta questione sollevata in relazione all'art. 3, legge reg. Veneto n. 23/2020 per non aver considerato il ricorrente il parametro corretto di riferimento per consentire alla Corte il formale scrutinio.

Il sesto motivo di censura investe l'art. 4 della legge veneta. Secondo il ricorrente, il procedimento finalizzato all'approvazione del progetto di costruzione o modifica strutturale degli impianti violerebbe la normativa sulla Valutazione d'Impatto Ambientale (artt. 19 e 27-*bis*, codice dell'ambiente), con conseguente violazione dell'art. 117, comma 2, lettera *s*), Cost. Ne consegue, a partire dalla violazione prospettata, un impatto significativamente negativo sulla regolarità del relativo procedimento, con ulteriore violazione dell'art. 97 Cost. Entrambi i profili non meritano accoglimento per la «natura cedevole» della disciplina regionale censurata, come si ricava dal comma 1 dell'art 4 che rende coerente la disposizione impugnata con il d.lgs. n. 152/2006.

Parimenti (settimo motivo) per quelle disposizioni (artt. 4, 5 e 9, l. reg. Veneto n. 23/2020) che disciplinano il procedimento autorizzatorio, nonché la demolizione e/o il ripristino dello *status quo ante* dei luoghi ove insiste l'opera idrica conseguenti al cessato utilizzo della medesima per rinuncia, decadenza, o revoca della concessione della derivazione d'acqua. Secondo il ricorrente, la procedura prevista dalla legge veneta sarebbe finalizzata al rilascio di un titolo edilizio in assenza dell'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146, comma 4, codice dei beni culturali e dell'art. 22, comma 6, d.P.R. n. 380/2001. Come per il quinto mo-

tivo di censura, anche il settimo non merita accoglimento per la mancanza, nelle disposizioni impugnate, di «alcuna deroga o limitazione espressa all'operatività dei vincoli paesaggistici; pertanto, le disposizioni impugnate vanno interpretate nel senso che tutti gli interventi ch'esse consentono – siano essi edificatori o demolitori – si intendono subordinati al rispetto della normativa in materia di autorizzazione paesaggistica».

Anche l'ottava censura della legge regionale veneta non ha dignità di accoglimento. L'art. 5, comma 3, impugnato, diversamente da quanto prospettato dal ricorrente, richiama la normativa applicabile che disciplina tutti gli adempimenti tecnici ed amministrativi di cui alla legge n. 1086/1971, non prevedendo alcuna esenzione «dall'acquisizione di altre autorizzazioni o nullaosta, comunque denominati, previsti da ulteriori disposizioni di legge».

Fondata, invece, la questione di costituzionalità dell'art. 11, legge reg. Veneto n. 23/2020 in riferimento alla materia di competenza statale «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali». La disposizione censurata consente la sanatoria di quelle opere non denunciate ovvero realizzate in difformità rispetto ai progetti approvati, diversamente da quanto prescritto dall'art. 146, comma 4, cod. beni culturali che impedisce la regolarizzazione delle opere abusive. Inoltre, una eventuale richiesta di sanatoria, secondo l'art. 167, cod. beni culturali, è ammissibile in alcuni casi esclusivamente previo parere vincolante della soprintendenza. Secondo la Corte, non sono ravvisabili interpretazioni costituzionalmente conformi, trattandosi di una omissione della disposizione censurata che, inserita in un quadro complessivamente completo della normativa regionale, rende la disciplina incoerente con la normativa statale.

Infondata, invece, è l'ultima questione sollevata in merito all'art. 12 della legge veneta dove vengono previste le sanzioni amministrative conseguenti all'inosservanza delle prescrizioni attinenti alla realizzazione e all'esercizio degli impianti di sbarramento regionali. Si tratta, secondo la Corte, di «legittimo esercizio di una prerogativa sua propria».

Pertanto, in definitiva, tra le numerose censure di legittimità costituzionali sollevate dallo Stato, la Corte costituzionale dichiara fondate l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, legge reg. Veneto n. 23/2020, nella parte in cui prevede che l'ambito applicativo della legge sia limitato «agli sbarramenti ed ai manufatti di qualsiasi tipo e forma in alveo e fuori alveo, anche temporanei, che non superino i 15 metri di altezza o che determinino un volume di invaso non superiore a 1.000.000 di metri cubi», invece che «agli sbarramenti ed ai manufatti di qualsiasi tipo e forma in alveo e fuori alveo, anche temporanei, che non superino i 15 metri di altezza e che determinino un volume di invaso non superiore a 1.000.000 di metri cubi», e dell'art. 2 della legge reg. Veneto n. 23/2020 nella

parte in cui prevede, alle lettere *a*) e *b*), la congiunzione «e/o», anziché la congiunzione «e» e, infine, dell'art. 11. [L. Di Majo]

## LA FUNZIONE PIANIFICATORIA DEI COMUNI TRA AUTONOMIA COMUNALE E LEGGE REGIONALE

**Corte cost., sent. 6 ottobre – 28 ottobre 2021, n. 202, Pres. Coraggio, red. Pettiti**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Legge regionale Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, art. 40-*bis*, introdotto dall'art. 4, comma 1, lettera *a*), della legge regionale Lombardia 26 novembre 2019, n. 18]

(Costituzione, artt. 3, 5, 97, 114, secondo comma, 117, commi secondo, lettera *p*), terzo e sesto, e 118)

La sentenza dichiara costituzionalmente illegittimo l'art. 40-*bis* della legge regionale Lombardia n. 12 del 2005 (Legge per il governo del territorio), introdotto dalla legge regionale n. 18 del 2019. La disposizione regolava l'individuazione e il recupero degli immobili degradati e abbandonati, incentivando recupero con il riconoscimento di un incremento dei diritti edificatori a favore del proprietari (fino al 25%), con l'esenzione dall'obbligo di reperimento degli standard urbanistici e prevedendo altresì la possibilità di derogare alle norme quantitative, morfologiche, sulle tipologie di intervento e sulle distanze, fatte salve soltanto le norme statali e quelle sui requisiti igienico-sanitari.

Il TAR per la Lombardia denunciava la disposizione sotto plurimi profili, rilevando che la disciplina regionale, consistente in norme dettagliate ed autoapplicative, si sovrapponeva alla pianificazione urbanistica dei comuni (nel giudizio *a quo*, all'art. 11 delle Norme di attuazione del piano regolatore del Comune di Milano), comprimendo irragionevolmente l'autonomia comunale.

La Corte accoglie la questione, osservando che le norme contestate dal TAR non lasciavano ai comuni “*alcun reale spazio di decisione, con l'effetto di farli illegittimamente scadere a meri esecutori di una scelta pianificatoria regionale, per questo lesiva dell'autonomia comunale presidiata dall'art. 117, secondo comma, lettera p*), *Cost.*, oltre che del principio di sussidiarietà verticale di cui al combinato disposto degli artt. 5 e 118, commi primo e secondo, *Cost.*”.

La sentenza conferma che la pianificazione urbanistica costituisce una **funzione fondamentale** dell'ente locale, già riconosciuta come tale dalla legislazione statale competente ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. *p*), Cost. (segnatamente dall'art. 14, comma 27, lettera *d*, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, come convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122). Conferma anche che la titolarità di tale funzione in capo ai comuni non impedisce alla legge regionale, fonte normativa primaria sovraordinata rispetto agli strumenti urbanistici locali, di prevedere interventi in deroga ai piani urbanistici.

Riprendendo lo schema disegnato della sentenza n. 179 del 2019, la Corte **bilancia l'autonomia dei comuni e l'autonomia legislativa della regione** – “*chiamate a coesistere e a dinamicamente integrarsi, nel quadro del principio di sussidiarietà verticale*” – utilizzando un **test di proporzionalità** che controlla, in un primo stadio, se lo **scopo** perseguito dal legislatore regionale è **astrattamente legittimo** e, in un secondo stadio, se esso è stato perseguito in concreto con un **mezzo necessario, adeguato e proporzionato** rispetto agli interessi coinvolti, verificando dunque se la sottrazione di potere ai comuni costituisca effettivamente il **minimo mezzo utile** per perseguire gli scopi del legislatore regionale. In tale **test** la Corte controlla anche il rispetto del **nucleo delle funzioni fondamentali** attribuite ai Comuni all'interno del sistema della pianificazione, nucleo che è riflesso del principio autonomistico scolpito dall'art. 5 Cost.

Nel caso di specie la sentenza rileva che lo scopo astrattamente perseguito dal legislatore regionale – incentivare il recupero degli immobili dismessi, anche in deroga agli strumenti urbanistici – è un “*obiettivo legittimamente perseguibile dal legislatore regionale in quanto rientrante nella sua competenza legislativa in materia di governo del territorio*”. Tuttavia, le modalità con cui gli incentivi sono stati regolati dalla disposizione impugnata e la loro stessa entità comportano “*una compressione della funzione fondamentale dei Comuni in materia di pianificazione urbanistica che si spinge «oltre la soglia dell'adeguatezza e della necessità» (sentenza n. 119 del 2020)*”.

La Corte argomenta questa conclusione evidenziando che gli incentivi riconosciuti dalla legge regionale determinano un significativo aumento non compensato del carico urbanistico e, più in generale, della pressione insediativa; che ai comuni non è data alcuna possibilità di influire sull'applicazione delle misure incentivanti; che la scelta della regione di intervenire con legge ha privato i comuni anche di qualunque compensazione procedurale; che ne risulta l'effetto “**costituzionalmente intollerabile**” di una estromissione di tali enti dalle decisioni riguardanti il proprio territorio. [F. Corvaja]

**ALLA PERSONA OFFESA DAL REATO NON VA GARANTITO  
L'INDENNIZZO DA EQUA RIPARAZIONE**

**Corte cost., sent. 22 settembre – 28 ottobre 2021, n. 203, Pres. Coraggio, red.  
Petitti**

Giudizio di legittimità in via incidentale

[Art. 2, c. 2° bis, della legge 24/03/2001, n. 89, inserito dall'art. 55, c. 1°, lett. a), n. 2), del decreto-legge 22/06/2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 07/08/2012, n. 134]

(art. 117 comma 1 Cost., in relazione all'art. 6 della CEDU)

La Corte d'Appello di Napoli solleva questione di costituzionalità – per contrasto con l'art. 117 primo comma Cost., in relazione all'art. 6 CEDU – dell'art. 2, comma 2-bis, della l. 89/2001, inserito dall'art. 55, comma 1, lettera a), numero 2), del dl. 83/2012, nella parte in cui prevede che **il processo penale si considera iniziato per la persona offesa soltanto con l'assunzione della qualità di parte civile**. Il giudice *a quo*, infatti, si lamentava di un'interpretazione consolidata della Corte di Cassazione che negava alla persona offesa dal reato la qualità di parte nel processo per l'equa riparazione prima della sua costituzione come parte civile e che, a suo dire, era in aperto contrasto con la **sentenza *Arnoldi c. Italia*** della Corte Edu (*ex art. 6 CEDU*) **che non riconosceva alcuna differenza tra la parte civile e la persona offesa dal reato, ai fini della richiesta di indennizzo per superamento della ragionevole durata del processo**.

La Corte costituzionale, a questo proposito, dopo aver statuito l'inammissibilità di una richiesta di auto-rimessione del giudice *a quo*, entra nel merito della questione e la dichiara infondata.

Da questo punto di vista, molto importante sono stati i precedenti della sent. 249 del 2020 e sent. 182 del 2021, in cui l'attenzione dei giudici costituzionali si è concentrata nel cercare di accertare se le attività procedurali garantite alla persona offesa dal reato siano comunque idonee a determinare il danno da irragionevole protrazione del processo penale secondo il canone convenzionale e, più in generale, sul tentare di individuare la natura del rapporto tra la figura della persona offesa dal reato e della parte civile, a seguito della riforma del processo penale.

Quello che ha rilevato Palazzo della Consulta in questi due precedenti sono stati due principi: 1. che **la natura della persona offesa dal reato ha natura anfi-**

**bia** (con un primo interesse al risarcimento del danno, che si esercita mediante la costituzione di parte civile, e un secondo, che si sostanzia nell'affermazione della responsabilità penale dell'autore del reato, che si esercita mediante un'attività di supporto e di controllo dell'operato del pubblico ministero); 2. che nel nostro codice di procedura penale vige **un principio di accessorialità dell'azione civile all'azione penale** (non a caso l'azione civile è solo eventuale e può essere proposta anche in un autonomo processo civile), per il quale se l'azione civile è esercitata nel processo penale, essa è destinata «è destinata a subire tutte le conseguenze e gli adattamenti derivanti dalla funzione e dalla struttura di questo processo».

Da qui **l'erronea assimilazione delle due posizioni** anche perché la persona offesa del reato (ex art. 90 cpc) si differenzia a sua volta anche dal **sogetto al quale il reato ha recato danno** (ex art. 74 cpc), essendo assegnati alla prima (a differenza del secondo) poteri e facoltà non necessariamente funzionali alla tutela anticipata del diritto potenziale riconosciuto alla parte civile (posizione, quest'ultima, che comunque rimane subordinata all'esercizio dell'azione penale). Pertanto, **la scelta della Corte costituzionale nella sent. 249 del 2020 è stata di considerate ragionevole ai fini della ricostruzione sistematica che, ai fini del computo del termine ragionevole, il processo penale si consideri iniziato soltanto con l'assunzione della qualità di parte civile.**

Ora, alla sentenza *Arnoldi c. Italia* (intervenuta nelle more dell'incidente di costituzionalità) si è aggiunta *Petrella c. Italia* che ha rilevato l'esistenza, in estrema sintesi, di un diritto discendente dall'art. 6 CEDU al riconoscimento ad un sollecito svolgimento delle indagini preliminari in vista di una altrettanto sollecita decisione sulla pretesa di risarcimento del danno da reato. Essendoci stato un *novum* rispetto ai precedenti passati, la Corte si è interrogata dunque nuovamente sull'effetto di tali novità sulla compatibilità costituzionale dell'art. 2 comma bis con l'art. 117 Cost. Anche in questo caso, però, la soluzione è stata di rigetto della q/c, riconoscendo, da una parte, la carenza di tutela nel nostro ordinamento ad un sollecito svolgimento delle indagini per tutelare la posizione soggettiva della persona offesa dal reato (su cui l'art. 1, comma 18, lettera b), della legge 27 settembre 2021 ha dato delega al Governo di intervenire) ma, dall'altra, rilevando, ad ogni modo, che non è sul piano della ragionevole durata del processo penale per la parte civile che possono trovare risposta le esigenze di migliore protezione e di potenziamento delle prerogative della vittima del reato sin dall'avvio del procedimento, in maniera che le stesse siano funzionali alla giusta punizione del colpevole, a prescindere dal perseguimento dagli obiettivi risarcitori.

In buona sostanza, **il novum della sentenza Petrella nulla aggiunge alla soluzione individuata nella sent. 249 del 2020: ovvero, «esulano dalle finalità perseguite dai rimedi avverso la violazione del diritto al rispetto del termine ragio-**

vole del processo di cui all'art. 6, paragrafo 1, CEDU – trovando appropriata ed effettiva risposta mediante ricorso ad altre azioni e in altre sedi – i profili attinenti all'accertamento di una qualche responsabilità correlata ai ritardi o alle inerzie nell'adozione o nella richiesta dei provvedimenti necessari a prevenire o reprimere comportamenti penalmente rilevanti». In conclusione, anche in questo caso, la questione di costituzionalità è infondata e non vi è una lesione diretta, secondo i giudici costituzionali, dell'art. 6 della CEDU. [F. Medico]

**APPALTI PUBBLICI. IL TERMINE PER LA PROPOSIZIONE DEI  
MOTIVI AGGIUNTI  
PER I VIZI NON PERCEPIBILI DECORRE DALL'ACCESSO O  
DALL'EFFETTIVA CONOSCENZA (O CONOSCIBILITÀ) DEGLI ATTI  
DI GARA**

**Corte cost., sent. 6 ottobre – 28 ottobre 2021, n. 204, Pres. Coraggio, red.  
Barbera**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 120, comma 5, dell'Allegato 1 (Codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo)]

(Art. 24 Cost.)

Il T.A.R. Lecce dubita della legittimità costituzionale dell'art.120, quinto comma, del Codice del Processo Amministrativo «nella parte in cui fa decorrere il termine per proporre motivi aggiunti, nelle controversie di cui al comma 1, dalla ricezione della comunicazione di cui all'art. 79 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163» («primo codice» dei contratti pubblici).

Ad avviso del giudice rimettente, in particolare, il tenore letterale della disposizione contrasterebbe con l'art.24 Cost. in quanto imporrebbe che il *dies a quo* del termine per proporre motivi aggiunti decorra dalla comunicazione dell'aggiudicazione (disciplinata ora, a seguito dell'abrogazione dell'indicato art. 79 del d.lgs. n. 163 del 2006, dall'art. 76 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, «secondo codice» dei contratti pubblici) «data nella quale la parte ricorrente ben potrebbe ignorare i vizi che affliggono la procedura di gara, e la cui cono-

scenza potrebbe seguire non già alla mera comunicazione dell'aggiudicazione a favore di altro concorrente, ma alla visione degli atti del procedimento, per effetto dell'istanza di accesso». Il giudice rimettente, peraltro, dà atto dell'esistenza, nella giurisprudenza, di una impostazione ermeneutica secondo cui il predetto termine debba essere incrementato di una cd. "dilazione temporale" pari al termine di legge previsto ai fini dell'accesso agli atti di gara e che, in ogni caso, laddove l'Amministrazione non consenta l'accesso o lo procrastini indebitamente, il termine decorra solo da quando l'interessato abbia effettivamente conosciuto gli atti della procedura. Tale impostazione, tuttavia, ad avviso del giudice *a quo* non sarebbe correttamente perseguibile per contrasto con la portata letterale del dato normativo che farebbe esclusivo riferimento, anche per la proposizione di motivi aggiunti, alla «comunicazione dell'aggiudicazione, senza alcun correttivo che permetta in ogni caso al ricorrente di godere pienamente del termine assegnato».

Sul punto, la Corte osserva come il giudice *a quo*, nel ritenere motivatamente non condivisibile l'orientamento giurisprudenziale suddetto, abbia correttamente esperito un tentativo di interpretazione costituzionalmente orientata, pur con esito negativo. Conseguentemente, ha ritenuto infondata la relativa eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa erariale.

La Corte, tuttavia, ha ritenuto che l'orientamento giurisprudenziale seguito dalla giurisprudenza maggioritaria e *medio tempore* avallato dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (sentenza 24 giugno-2 luglio 2020, n. 12) sia invece compatibile con il tenore testuale del dato normativo e, a sua volta, rispettoso dei principi di cui all'art. 24 Cost.

In particolare, la Corte ha osservato come sia l'art. 79 del "primo codice" che l'art. 76 del "secondo codice" facciano riferimento non solo alla comunicazione dell'aggiudicazione, ma anche alle informazioni ulteriori «che l'amministrazione è tenuta a rendere disponibili, ovvero a comunicare, a seguito di richiesta di accesso agli atti». Peraltro, dall'abrogazione dell'art. 79 del "primo codice" discende l'onere per l'interprete «del compito di assegnare alla norma il significato che essa acquisisce, a seguito dell'abrogazione della disposizione oggetto di rinvio».

Conseguentemente, l'approccio ermeneutico seguito (anche) dall'Adunanza Plenaria è compatibile con la lettera dell'art. 120, quinto comma, del Codice del Processo Amministrativo.

Quest'ultimo, inoltre, consentendo l'applicazione della cd. "dilazione temporale" e comunque ammettendo che il decorso del termine per l'impugnazione possa essere posticipato – in relazione ai vizi non previamente percepibili – alla data dell'effettiva conoscenza o conoscibilità degli atti, è compatibile con l'art. 24 Cost.

Conseguentemente, la qdl non è fondata. Ad avviso della Corte, infatti, in materia di contratti pubblici **«sono compatibili con l'art. 24 Cost., oltre che con il**

**diritto dell'Unione europea, ove applicabile, quelle sole interpretazioni del quadro normativo [tra le quali, appunto, quella seguita dall'Adunanza Plenaria, n.d.r.] per effetto delle quali la parte ricorrente disponga di un termine non inferiore a trenta giorni per agire in giudizio, e comunque per proporre motivi aggiunti, tenuto conto della data in cui essa ha preso conoscenza, o avrebbe potuto prendere conoscenza usando l'ordinaria diligenza, dei profili di illegittimità oggetto dell'impugnativa».** [F. Conte]

### **SUL TERMINE DI GRAZIA NELLO SFMATTO DECIDE IL LEGISLATORE**

**Corte cost., sent. 7 ottobre – 28 ottobre 2021, n. 205, Pres. Coraggio, red.**

Amoroso

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[C.p.p. artt. 660, co. 6 e 663; L. n. 392/1978, art. 55, co. 5]

(artt. 2, 3, 24, 111, Cost.)

Il Tribunale di Modena ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 55, 5 CO., della legge N. 392/1978 (Disciplina delle locazioni di immobili urbani), in riferimento agli artt. 2, 3 e 111 Cost. Nella specie il conduttore che aveva richiesto l'applicazione del beneficio del termine di grazia previsto dall'art. 55 della predetta normativa, non aveva saldato le sole spese legali liquidate dal giudice per la procedura. Secondo il rimettente si avrebbe in questa ipotesi una violazione dell'art. 3 Cost., nella misura in cui la convalida dello sfratto inciderebbe in modo sproporzionato sul diritto di abitazione dell'intimato che ha sanato la morosità quanto ai canoni e agli oneri accessori e determinerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento, poiché negli altri giudizi civili le spese devono essere recuperate successivamente alla definizione degli stessi. La necessità di convalidare lo sfratto si porrebbe altresì in contrasto con il principio di solidarietà espresso dall'art. 2 Cost., principio che deve declinarsi nel rispetto degli obblighi di buona fede e correttezza. Assume, infine, il giudice rimettente la violazione del principio del giusto processo di cui all'art. 111 Cost., inteso come presidio contro l'esercizio dell'azione in forme eccedenti rispetto alla tutela dell'interesse sostanziale con compromissione del diritto all'abitazione del conduttore, anche nelle ipotesi in cui, a fronte di un obiettivo sforzo dello stesso, la

lesione dell'interesse economico del locatore sia soltanto eventuale, residuando il pagamento delle sole spese processuali. Con successiva ordinanza lo stesso Tribunale ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in via gradata, degli artt. 660, 6° co. e 663 c.p.c. nonché dell'art. 55, 5 co. della legge n. 392/1978, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost., nella misura in cui l'emanazione dell'ordinanza di convalida si porrebbe in contrasto con gli elementi acquisiti nel corso del processo, atteso che il mancato consenso della parte locatrice avrebbe impedito ai conduttori di accedere ai contributi pubblici per la morosità incolpevole.

Riunite le cause, la Corte costituzionale ha giudicato le questioni manifestamente infondate (e quelle relative alla seconda ordinanza inammissibili), nella misura in cui, come costantemente interpretato nella giurisprudenza di legittimità, non possa darsi sanatoria giudiziale della morosità ove il pagamento di quanto dovuto dall'intimato a titolo di canoni, interessi e spese non sia tempestivo e integrale. A tal riguardo il giudice di legittimità ha osservato che «[i]l legislatore ha incluso le spese processuali nell'importo complessivo perché operi, in favore del conduttore, la speciale sanatoria in sede giudiziale del quinto comma dell'art. 55, nel contesto di un bilanciamento complessivo delle posizioni delle parti e in considerazione del "sacrificio" richiesto al locatore che non ottiene, alla prima udienza, la convalida dell'intimazione di sfratto, pur persistendo in quel momento la morosità e mancando l'opposizione dell'intimato», sottolineando, altresì, che «[r]ientra nella discrezionalità del legislatore modellare gli istituti processuali, soprattutto quando hanno carattere speciale ed eccezionale, come appunto è la sanatoria in sede giudiziale prevista dalla disposizione censurata» (Corte cost. n. 79/2020). [S. Rossi]

## **COESISTENZA DEL FINANZIAMENTO DEI PARTITI COL LIBERO MANDATO PARLAMENTARE**

**Corte cost., sent. 7 ottobre - 29 ottobre 2021, n. 207, Pres. Coraggio, red. Zanon**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 11, comma 4 bis, d.l. n. 149/2013, convertito, con modificazioni, in l. n. 13/2014, e successivamente modificato dall'art. 1, comma 141, l. n. 190/2014]

(Art. 67 Cost.)

Attraverso un'accurata esegesi della disposizione impugnata, il Giudice delle Leggi giunge al rigetto del relativo dubbio di legittimità costituzionale. La disposizione impugnata consente, a far data dal 1° gennaio 2014, la detraibilità dall'IRPEF delle erogazioni effettuate, anche in assenza di spirito di liberalità, da candidati o eletti a cariche pubbliche a favore di movimenti o partiti politici, pur-

ché ciò avvenga in conformità alle modalità imposte dalla normativa antiriciclaggio. Il rimettente, nel sollevare questione di costituzionalità, domanda al Giudice delle Leggi se una simile previsione contrasti con la garanzia del libero mandato parlamentare di cui all'art. 67 Cost., in quanto suscettibile di determinare possibili condizionamenti dell'indipendenza del parlamentare nell'espletamento delle sue funzioni. La Corte costituzionale respinge i relativi dubbi di costituzionalità attraverso l'illustrazione dell'effettivo significato dell'art. 67 Cost., il quale «non risiede nel vietare, o nel rendere giuridicamente sanzionabile, l'adesione spontanea del parlamentare alle direttive del suo partito o del suo gruppo»; il parlamentare, infatti, è libero di votare conformemente agli indirizzi del suo partito così come di sottrarsene senza dover patire alcun tipo di conseguenza giuridica. Ancora, aggiunge che «la funzione di garanzia dell'art. 67 Cost. si rivela, invece, nei casi in cui gli accordi tra parlamentare e partito pretendano di tradursi in vincoli con effetto diretto sullo status del parlamentare o sulla libertà di esercizio del mandato». In definitiva, la Corte rigetta la questione di costituzionalità ritenendo che il caso sottoposto alla sua attenzione non sia suscettibile di determinare tale condizionamento sull'attività parlamentare e, pertanto, non si ponga in alcun modo in contrasto con il disposto costituzionale. [S. Fabianelli]

### **LA CORTE COSTITUZIONALE TORNA A PRONUNCIARSI (SENZA SMENTIRSI) SU GIUDIZIO ABBREVIATO E DELITTI PUNITI CON L'ERGASOLO**

**Corte cost., sent. 6 ottobre 2021 – 29 ottobre 2021, n. 208, Pres. Coraggio,  
red. Viganò**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 438 comma 1 *bis*, c.p.p.]

(art. 111, comma 2, Cost.)

Il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Rimini ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 111, comma 2, Cost., dell'art. 438, comma 1-*bis*, c.p.p., come introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *a*), della legge 12 aprile 2019, n. 33 (Inapplicabilità del giudizio abbreviato ai delitti puniti con la pena dell'ergastolo), «laddove non prevede che l'imputato infermo di mente, riconosciuto incapace di intendere e di volere al momento del fatto, con perizia accertata in sede di incidente probatorio, possa chiedere di definire il

processo con giudizio abbreviato nel caso di reato astrattamente punibile con la pena dell'ergastolo».

La questione – che fa dunque leva esclusivamente sul principio della ragionevole durata del processo – è stata dichiarata ammissibile, ma non fondata.

Dopo aver precisato l'impossibilità di considerare "incontrovertibile" l'esito della perizia assunta in incidente probatorio avente ad oggetto lo stato mentale dell'imputato al momento del fatto, la Corte ha conseguentemente "aggiustato" il contenuto della questione demandata, così riassumendola: «se debba essere giudicata manifestamente irragionevole la scelta legislativa di imporre la celebrazione del rito ordinario di fronte a una corte di assise, anche laddove la prova dei fatti costitutivi del reato e delle circostanze che escludono la responsabilità dell'imputato – come, appunto, il vizio totale di mente – sia (non già incontrovertibile, ma) particolarmente agevole, sulla base delle risultanze di una perizia assunta mediante incidente probatorio». In questo caso, secondo il giudice *a quo*, l'allungamento dei tempi processuali si porrebbe in contrasto con l'art. 111 comma 2 Cost.

Nel rispondere alla questione, il Giudice delle leggi si è richiamato a quanto già chiarito dalla sentenza n. 260 del 2020, con cui si era già espresso per la prima volta (e con riguardo a numerosi parametri sovraordinati) sulla compatibilità costituzionale della disciplina, introdotta con la legge n. 33 del 2019, che sbarrava l'accesso al rito abbreviato ove si proceda per i delitti puniti con l'ergastolo. In particolare, ha rammentato come tra le finalità ispiratrici di quella novella non figurasse solo lo scopo «di conseguire un generale inasprimento delle pene concretamente inflitte per reati punibili con l'ergastolo», ma anche quello che «rispetto ai reati più gravi previsti dall'ordinamento sia celebrato un processo pubblico innanzi alla corte di assise e non a un giudice monocratico», «con le piene garanzie sia per l'imputato, sia per le vittime, di partecipare all'accertamento della verità».

Nel dichiarare la questione infondata, la Corte ha in sostanza concluso il proprio ragionamento richiamando la sentenza 260 del 2020, e ribadendo dunque che il perseguimento di questa seconda finalità – che non viene meno neppure a fronte di fatti di reato per i quali l'imputato non possa essere ritenuto personalmente responsabile, in particolare perché non imputabile – rientra nel novero delle scelte discrezionali del legislatore, rispetto alle quali non è consentito a questa Corte sovrapporre la propria autonoma valutazione. [E. Valentini]

## ANCHE IN SARDEGNA LA DIRIGENZA SANITARIA SEGUE LA DISCIPLINA NAZIONALE

**Corte cost., sent. 6 ottobre – 5 novembre 2021, n. 209, Pres. Coraggio, red.**

Amato

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 11, c. 2°, 13, c. 1°, e 47, c. 9°, della legge della Regione Sardegna  
11/09/2020, n. 24]

(artt. 3 e 4, primo comma, lettera i), dello statuto reg. Sardegna, art. 117,  
comma terzo, Cost.)

Con la sentenza n. 209 del 2021 vengono dichiarate incostituzionali le disposizioni della legge della Regione Sardegna n. 24 del 2020, di riforma del servizio sanitario regionale, impugnate dallo Stato. Nel ricorso erariale si rilevava che la Regione avesse ecceduto rispetto alle proprie competenze statutarie in materia di igiene e sanità pubblica e si lamentava la violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. Le questioni sollevate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri sono essenzialmente tre e riguardano gli articoli 11, 13 e 47 della legge regionale impugnata.

La prima disposizione (art. 11, co. 2) prevede che la **nomina dei direttori generali delle aziende sanitarie** sarde avvenga attingendo all'elenco regionale degli idonei, oppure all'elenco nazionale. Tale previsione sarebbe in contrasto con le fonti statali che, in materia di dirigenza sanitaria impongono tassativamente che la scelta del direttore avvenga attingendo, obbligatoriamente ed esclusivamente, al suddetto elenco nazionale (art. 2, co. 1, d.lgs. 171/2016).

La seconda disposizione (art. 13, co. 1) riguarda le modalità di costituzione dell'elenco regionale degli idonei alla nomina di direttore generale di aziende sanitarie. Anche questa disposizione sarebbe in contrasto con la norma statale sopra menzionata.

In terzo luogo, l'articolo 47, co. 9, della legge reg. Sardegna n. 24/2020 riguarda le modalità di individuazione dei commissari straordinari degli enti del Servizio sanitario regionale. La disposizione impugnata rinvia al decreto-legge n. 24 del 2019 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria) che costituirebbe, però, una normativa speciale applicabile solo alla Regione Calabria e che si porrebbe in contrasto con il principio stabilito dall'art. 2, co. 2, del d.lgs. 171/2016, secondo cui il commis-

sario è scelto fra i soggetti inseriti nell'elenco nazionale degli idonei alla carica di direttore generale.

La Corte accoglie le prime due questioni, evidenziando come le disposizioni impugnate intervengano sull'assetto degli enti del Servizio sanitario nazionale, la cui disciplina rientra nella competenza concorrente sulla «tutela della salute». Anche per la disciplina degli incarichi di direttore generale, quindi, spetta allo Stato individuare i principi fondamentali della materia, «al fine di meglio qualificare il profilo di tali dirigenti e di ridurre l'ambito della discrezionalità politica nella scelta degli stessi, a tutela dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione, data l'incidenza che la disciplina di tali incarichi ha sulle prestazioni sanitarie rese agli utenti».

Il d.lgs. n. 171 del 2016 ha infatti riformato la procedura di selezione dei direttori generali degli enti del Servizio sanitario: è stato istituito presso il Ministero della salute un elenco nazionale degli idonei, che viene aggiornato ogni due anni. Le Regioni devono, poi, effettuare un'ulteriore selezione, previo avviso, aperta solamente a coloro che sono inseriti nell'elenco nazionale.

La norma statale è mirata a garantire un alto livello di professionalità dei candidati e una uniformità di criteri per evitare differenziazioni. In tale contesto, **la legislazione regionale non può introdurre deroghe alla disciplina unitaria della dirigenza sanitaria**, nemmeno asserendo la necessità di adattamento delle procedure a specificità territoriali.

Anche la terza questione sollevata viene giudicata fondata. A riguardo, la Corte rammenta di aver già riconosciuto la possibilità, per le Regioni, di disciplinare l'istituto del commissariamento degli enti del Servizio sanitario regionale, per esigenze di carattere straordinario. Tale disciplina, però, non può essere derogatoria rispetto a quella prevista dall'art. 2, co. 2 del d.lgs. n. 171/2016. Il rinvio operato dalla disposizione regionale impugnata si riferiva alle norme straordinarie adottate per affrontare le criticità della Regione Calabria, indirizzate in via esclusiva a tale realtà territoriale. Ne deriva, quindi, l'incostituzionalità della disposizione sarda impugnata. [L. Busatta]

**LA DISCIPLINA IN MATERIA DI PREZZO MASSIMO DI CESSIONE  
RISULTANTE DALLE MODIFICHE APPORTATE DALL'ART. 25-  
UNDECIES DEL D.L. N. 119/2018, COME CONVERTITO, NON VIOLA  
LA COSTITUZIONE**

**Corte cost., sent. 23 settembre – 05 novembre 2021, n. 210, Pres. Coraggio,  
red. San Giorgio**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 25-*undecies* d.l. n. 119/2018, conv., con modificazioni, in l. n. 136/2018; art. 31, co. 49-*bis*, 49-*ter*, 49-*quater*, l. n. 448/1998, come modificato dall'art. 25-*undecies* del d.l. n. 119/2018]

(artt. 3, 24, 42, 47, co. 2, 77, co. 2, 101, 102, 104, 111, 117, co. 1 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU e all'art. 1 Protocollo addizionale alla CEDU)

Con la sentenza indicata in epigrafe la Corte costituzionale si è pronunciata sulla legittimità costituzionale dell'art. 25-*undecies* del d.l. n. 119/2018 recante «Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria», convertito, con modificazioni, in l. n. 136/2018 e dell'art. 31, commi 49-*bis*, 49-*ter* e 49-*quater* della l. n. 448/1998, recante «Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo», come modificato dal citato art. 25-*undecies* del d.l. n. 119/2018. I parametri invocati nelle questioni di legittimità costituzionale sollevate sono plurimi: artt. 3, 24, 42, 47, co. 2, 77, co. 2, 101, 102, 104, 111 e 117, co. 1 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU e all'art. 1 Protocollo addizionale alla CEDU, firmato a Parigi il 20 marzo 1952.

In via preliminare, la Corte costituzionale dichiara di non poter prendere in considerazione gli ulteriori profili di illegittimità prospettati in relazione allo *ius superveniens* consistente nella normativa di semplificazione di cui all'art. 22-*bis* del d.l. n. 77/2021, recante «Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure», convertito, con modificazioni, in l. n. 108/2021, attraverso cui si è nuovamente modificato l'art. 31, co. 49-*bis* della l. n. 448/1998. Per costante orientamento del Giudice delle Leggi, infatti, la natura incidentale del giudizio impone di non estendere il *thema decidendum* definito dal giudice *a quo* (cfr., *ex plurimis*, sentt. n. 172 e n. 119 del 2021).

La Corte dichiara, inoltre, inammissibile la censura avente ad oggetto l'asserita violazione della normativa Ue sul divieto degli aiuti di Stato e conferma la

dichiarazione di inammissibilità dell'intervento del Comitato "Venditori 18135" per le ragioni esposte nell'ordinanza letta all'udienza del 22 settembre e allegata in calce alla sentenza qui in commento.

Quanto al merito delle questioni sollevate, la Corte costituzionale prende le mosse da una ricostruzione del quadro normativo come risultante dalle modifiche introdotte per effetto dell'inserimento – in sede di conversione in legge – dell'art. 25-*undecies* nel d.l. n. 118/2019; con l'articolo citato è stato modificato il comma 49-*bis* con particolare riferimento al regime dell'affrancazione previsto dalla formulazione risultante dal d.l. n. 70/2011 ed aggiunto il comma 49-*quater* dell'art. 31 della l. n. 448/1998, recante «Norme particolari per gli enti locali». La novella legislativa intervenuta si applica anche agli immobili oggetto di contratti stipulati anteriormente alla data di entrata in vigore della citata legge di conversione.

In merito, la Corte è chiamata a valutare plurimi profili di potenziale illegittimità costituzionale della disciplina per come riformata ad opera della legge di conversione del d.l. citato, tanto sotto il profilo del requisito dell'omogeneità, quanto dei rapporti tra legge retroattiva ed esercizio della funzione giurisdizionale e del *vulnus* agli artt. 3 e 47 Cost.

Quanto al primo profilo di censura evidenziato, la Corte ritiene la q.l.c. non fondata. Ad avviso del Giudice delle leggi, infatti, l'innesto operato in sede di conversione (*id est*, l'inserimento dell'art. 25-*undecies* nel testo del d.l. n. 119/2018) non si pone in un rapporto di estraneità rispetto ad oggetto e finalità del decreto legge, essendosi reiteratamente sottolineato che il difetto di omogeneità si manifesta in presenza di «aggiunte totalmente "estranee" o addirittura "intruse", cioè tali da interrompere ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione» (cfr., *ex plurimis*, sent. n. 251/2014).

L'attinenza dell'art. 25-*undecies* alla materia finanziaria è, infatti, confermato sia dalle disposizioni sulla determinazione del corrispettivo per l'affrancazione, sia dal rinvio formale a un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

Anche le q.l.c. sollevate in riferimento agli artt. 3, 24, 42, 101, 102, 104, 111 e 117, co. 1, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU e all'art. 1 del primo Prot. addiz. CEDU non sono state accolte dalla Corte costituzionale. Ad essere portato all'attenzione della Corte è, in particolare, il rapporto tra legge retroattiva ed esercizio della funzione giurisdizionale, con riferimento al quale vengono in rilievo i limiti all'efficacia retroattiva delle leggi attinenti alla salvaguardia di principi costituzionali e di altri valori di civiltà giuridica, come enucleati dalla giurisprudenza costituzionale (si vedano, *ex multis*, sentt. n. 170/2013, n. 78/2012 e n. 209/2010) e come, parimenti, confermati dalla giurisprudenza della Corte EDU (sent. *Cicero e altri c. Italia*, 30.01.2020; *Arras e altri c. Italia*, 14.02.2012; *Agrati e altri c. Italia*, 07.06.2011; *Maggio e altri c. Italia*, 31.05.2011): *i*) il rispetto del principio generale di ragionevolezza; *ii*) la tutela dell'affidamento legittimo;

*iii)* la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; *iv)* il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario.

La sussistenza di un legittimo affidamento – e, dunque, l'operatività del principio della sua tutela quale limite alla retroattività – discende dai due elementi del *grado di consolidamento* della situazione soggettiva originariamente riconosciuta e successivamente modificata *in peius* dalla sopravvenuta normativa retroattiva e della *prevedibilità* della modifica medesima. Ad avviso del Giudice delle leggi, nessuno dei due presupposti sarebbe rinvenibile nel caso di specie. La modifica oggetto di censura è, infatti, intervenuta a breve distanza dalla pronuncia delle Sezioni unite civili, con cui la Corte di cassazione aveva fornito alcune precisazioni sull'estensione del vincolo del prezzo massimo di cessione dell'immobile in regine di edilizia convenzionata anche ai successivi subacquirenti oltreché al concessionario (sent. n. 18135 del 16 settembre 2015), sì da doversi concludere che il limitato «ambito temporale rende evidente che non poteva essersi consolidato un affidamento particolarmente radicato sul tenore delle disposizioni previgenti». Quanto all'ulteriore requisito della imprevedibilità, la Corte costituzionale ritiene che, assunta la complessità del quadro normativo in materia di vendita di alloggi in edilizia convenzionata – frutto di stratificazioni normative e di conseguenti interpretazioni ondivaghe –, «il sopraggiungere di ulteriori aggiustamenti del quadro normativo non poteva reputarsi evenienza improbabile» (*Cons. in dir.*, p.to 7.3.3).

Il Giudice delle leggi sottolinea, altresì, che la retroattività della disciplina impugnata – e, dunque, la sua incidenza su situazioni giuridiche sorte sulla base dell'assetto previgente – trova una giustificazione legittima «nell'esigenza di rimediare all'asimmetria, evidenziatasi soltanto alla luce delle enunciazioni delle Sezioni unite, tra le prerogative delle parti dei contratti di compravendita stipulati a prezzo libero anteriormente all'arresto nomofilattico del 2015» (*Cons. in dir.*, p.to 7.4.2), rispondendo, dunque, a finalità di riequilibrio, in ossequio ai principi di eguaglianza e ragionevolezza. La sussistenza di siffatta giustificazione alla base dell'intervento normativo porrebbe, altresì, l'operato del legislatore in linea con le indicazioni della giurisprudenza di Strasburgo, laddove ammette un intervento legislativo retroattivo in presenza di «motivi imperativi di interesse generale», con la conseguenza di doversi conclusivamente escludere un uso distorto della funzione legislativa in rapporto alla funzione giurisdizionale; nell'opinione della Corte non ne ricorrono, infatti, gli elementi sintomatici, quali l'incidenza su un singolo processo di cui sia parte lo Stato o altro ente pubblico (Corte EDU, *Azienda Agricola Silverfunghi sas e altri c. Italia*, 26.06.2014), l'imprevedibilità dell'intervento normativo (*Cataldo e altri c. Italia*, 24.06.2014) e il decorso di molti anni prima che il legislatore decida di intervenire (*Stefanetti e altri c. Italia*, 15.04.2014).

La Corte costituzionale rigetta, altresì, la q.l.c. sollevata in riferimento agli artt. 3 e 47 Cost. in relazione all'asserito contrasto con la destinazione pubblicistica al soddisfacimento delle esigenze abitative cui l'edilizia convenzionata è preordinata. In tal senso, la Corte statuisce che la facoltà di affrancare l'alloggio sociale al decorrere del quinquennio dalla data del primo trasferimento – oltretutto riflettere l'opzione di fondo per la non perpetuità dei vincoli – non incide sulla funzione pubblicistica dell'edilizia convenzionata, né comporta la soppressione e/o la limitazione di alcun diritto, consentendo, viceversa, al beneficiario del servizio di scegliere se continuare a fruire dell'immobile a fini abitativi o se utilizzarne (nell'esercizio dell'autonomia privata) le potenzialità reddituali. Analoghe considerazioni vengono svolte con riferimento all'ammontare del corrispettivo di affrancazione dal vincolo previsto dal riformato art. 31, comma 49-*bis* del decreto legge, la cui determinazione, in quanto frutto di valutazioni di politica economica, è rimessa alla discrezionalità (non sindacabile, salvo il limite della manifesta irragionevolezza) del legislatore. La commisurazione percentuale individuata dal legislatore, sebbene non riferita all'intero *surplus* derivante dalla cessione dell'alloggio sociale, è ancorata al valore venale del bene, sì da temperare il soddisfacimento delle esigenze abitative con la promozione della libertà di iniziativa economica nel mercato immobiliare.

Sulla scorta di tali considerazioni, la Corte dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 25-*undecies* del d.l. n. 119/2018, come convertito, e dell'art. 31, commi 49-*bis*, 49-*ter* e 49-*quater*, della l. n. 448 del 1998, come modificato dal citato art. 25-*undecies* del d.l. n. 119/2018, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, 42, 47, co. 2, 77, co. 2, 101, 102, 104, 111 e 117, co. 1, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU e dichiara inammissibile la q.l.c. sollevata in riferimento alla «normativa comunitaria relativa al divieto di "aiuti di Stato"». [A.C. Visconti]

**VIOLA LA COMPETENZA ESCLUSIVA DELLO STATO IN MATERIA  
DI ORDINAMENTO CIVILE LA NORMATIVA REGIONALE CHE DISCIPLINI  
UNA MATERIA RISERVATA ALLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA  
RELATIVA ALL'IMPIEGO PUBBLICO PRIVATIZZATO**

**Corte cost., sent. 20 luglio – 11 novembre 2021, n. 212, Pres. Coraggio, red.  
Prosperetti**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 1, c. 1, 2, 3 e 5, 3 e 8 della legge della Regione Toscana n. 69/2020]

(artt. 3, 81 e 97, c. 1; art. 117, cc. 2, lett. l), e 3, Cost., in relazione agli artt. 1, 2 e 40 del d.lgs. n. 165/2001; all'art. 9 della l. n. 150/2000 e all'art. 23, c. 2, del d.lgs. n. 75/2017)

Con la pronuncia in commento il Giudice delle Leggi risolve la questione di legittimità costituzionale sollevata con riguardo agli artt. 1, commi 1, 2, 3 e 5, 3 e 8 della L. Reg. Toscana 69/2020 recante “Inquadramento del personale giornalista assunto a tempo indeterminato. Modifiche alla l.r. 43/2006 e alla l.r. 9/2011”, con riferimento agli artt. 3, 81 e 97, comma 1, Cost. e all'art. 117, comma 2, lett. l) e 3, Cost. in relazione agli artt. 1, 2 e 40 del d.lgs. 165/2021, all'art. 9 l. 150/2000 e all'art. 23, comma 2, d.lgs. 75/2017. La Corte, in primo luogo, partendo dagli artt. 1 e 8 della L. Reg. Toscana 60/2020, evidenzia come, secondo la propria costante giurisprudenza, si ritenga violata la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile ove intervengano «leggi regionali che disciplinano materie riservate alla contrattazione collettiva relativa all'impiego pubblico privatizzato». In tale quadro occorre inserire la normativa regionale impugnata che, invero, non costituisce innovazione, sotto il profilo della riserva di contrattazione collettiva, della legislazione nazionale, giacché attraverso di essa ci si limita «a disporre l'attuazione delle previsioni della contrattazione collettiva nell'ambito della competenza regionale in materia di organizzazione degli uffici». Più in particolare, la disciplina predisposta attraverso la legge regionale si inserirà in una cornice caratterizzata dalla assenza «di una specifica contrattazione collettiva sul punto e della conseguente difficoltà di inquadramento del personale in discussione» e si giustificherà «in ragione dell'esigenza di interventi normativi correttivi sollecitati dalla Corte dei Conti, sezione di controllo regionale, ha richiamato le disposizioni statali, nel rispetto delle statuizioni della contrattazione collettiva già assunte, per dare chiarezza al quadro normativo di riferimento». Di tal che, «nella legge della Regione Toscana, oggetto di impugnazione, non si rin-

vengono profili di violazione dell'art. 3 e dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., né dei principi fondamentali di cui al d.lgs. n.165 del 2001 con riferimento alla contrattazione collettiva, giacché l'attribuzione dell'assegno ad personam rappresenta soltanto un diverso titolo di erogazione del trattamento già in godimento (riferito al contratto collettivo giornalistico), conformemente a quanto previsto dalla legge statale, con l'esclusione anche del paventato illegittimo aumento della spesa pubblica in violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost.». Viceversa, la Corte ritiene fondata la questione di legittimità costituzionale riferita all'art. 3 della L. Reg. Toscana 69/2020. Secondo il Giudice delle Leggi la fondatezza della questione si poggia sulla considerazione per cui **l'art. 23, comma 2, d.lgs. 75/2017 «quale norma che pone un limite generale al trattamento economico del personale pubblico, va riconosciuto come principio di coordinamento della finanza pubblica, non derogabile dal legislatore regionale, poiché incide su un rilevante aggregato della spesa corrente, costituito da una delle due componenti della retribuzione dei pubblici dipendenti, con l'obiettivo di contenerla entro limiti prefissati, essendo tale spesa una delle più frequenti e rilevanti cause di disavanzo pubblico».** [Y. Guerra]

**NON È INCOSTITUZIONALE LA DISCIPLINA SULLA PROROGA  
DELLA SOSPENSIONE DEGLI SFRAZZI, MA LA COMPRESSIONE DEL  
DIRITTO DI PROPRIETÀ DELL'ESECUTANTE HA RAGGIUNTO «IL  
LIMITE MASSIMO DI TOLLERABILITÀ»**

**Corte cost. sent. del 19 ottobre – 11 novembre 2021, n. 213, Pres. Coraggio,  
red. Amoroso**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 103, c. 6°, del decreto-legge n. 18/2020, convertito, con modificazioni, nella legge n. 27/2020; art. 17-bis del decreto-legge n. 34/2020, convertito, con modificazioni, nella legge n. 77/2020; art. 13, c. 13°, del decreto-legge n. 183/2020, convertito, con modificazioni, nella legge n. 21/2021; art. 40-quater del decreto-legge n. 41/2021, convertito, con modificazioni, nella legge n. 69/2021]

(artt. 3, 11, 24, 41, 42, 47, 77, 111, e 117, c. 1° Cost. in relazione all'art. 6 CEDU e all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, 47 CDFUE)

Con la sentenza in commento la Corte costituzionale è tornata a pronunciarsi sul tema della sospensione delle procedure esecutive nel periodo Covid-19.

Precisamente, le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale di Trieste e da quello di Savona, in funzione di giudici dell'esecuzione, investivano **la disciplina sulla proroga della sospensione degli sfratti di immobili** ad uso abitativo e non abitativo, ritenuta confliggente con gli artt. 3, 11, 24, 41, 42, 47, 77, 111, e 117, c. 1° Cost quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU e all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, oltre che dell'art. 47 CDFUE.

La Corte, dopo aver svolto una ricostruzione del quadro normativo in cui si collocano le disposizioni censurate, ha anzitutto evidenziato come, essendo stati adottati i provvedimenti di rilascio, in data 25 gennaio 2021 (Tribunale di Trieste) e 20 gennaio 2021 (Tribunale di Savona), le uniche disposizioni impugnate dotate di rilevanza nei giudizi a quo siano l'art. 13, co. 13, del d.l. n. 183/2020, come convertito – che ha prorogato fino al 30 giugno 2021 l'efficacia della misura sospensiva con riferimento ai titoli di rilascio fondati sulla morosità del conduttore – e l'art. 40-quater del d.l. n. 41/2021, come convertito – che ha prorogato, in particolare fino al 31 dicembre 2021, la sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio adottati dal 1° ottobre 2020 al 30 giugno 2021. Conseguentemente la Corte ha dichiarato **inammissibili**, per **difetto di rilevanza**, le qlc dell'art. 103, co. 6, del d.l. n. 18/2020, come convertito, e dell'art. 17-bis del d.l. n. 34/2021, come convertito, con riferimento a tutti i parametri invocati.

Altrettanto **inammissibile**, a ben vedere, è la questione di legittimità degli artt. 13, co. 13, del d.l. n. 183/2020 e 40-quater del d.l. n. 41/2021, come convertiti, sollevata dal Tribunale di Savona in relazione all'art. 47 CDFUE. A tal riguardo il Giudice delle leggi ha ricordato come la CDFUE possa assumere il ruolo di **parametro interposto** in un giudizio di legittimità costituzionale soltanto quando «la fattispecie oggetto di legislazione interna sia disciplinata anche dal diritto europeo»; nel caso di specie, al contrario, il giudice rimettente non ha indicato «perché, e in che termini, la fattispecie sarebbe disciplinata dal diritto europeo».

Stessa sorte è stata riservata alle questioni sollevate, sulle medesime disposizioni, con riferimento agli artt. 11 e 41 Cost., in quanto il giudice a quo (il Tribunale di Savona), si è limitato a «evocare i parametri costituzionali, senza alcuna specifica adeguata illustrazione dei motivi di censura».

I Giudici di Palazzo della Consulta, poi, sono entrati nel merito delle restanti questioni sugli artt. 13, co. 13, del d.l. n. 183/2020 e 40-quater del d.l. n. 41/2021. Anzitutto hanno dichiarato la **non fondatezza** della questione, sollevata dal Tribunale di Trieste, in relazione all'art. 13, co. 13, del d.l. n. 183/2020 come convertito, ritenuto lesivo dell'art. 77 Cost. tanto per la carenza dei presupposti di necessità e urgenza, quanto per l'assenza di omogeneità delle disposizioni adottate con la legge di conversione rispetto all'ambito applicativo del decreto. La Cor-

te ha affermato che l'oggetto della doglianza «**si colloca coerentemente in un decreto-legge dal contenuto sin dall'origine eterogeneo sul piano materiale**», le cui disposizioni sono, tuttavia, accomunate dallo scopo di far fronte alla situazione di emergenza pandemica, rispetto al quale **la norma censurata non può ritenersi «estranea» o addirittura «intrusa»**.

**Neppure fondata** è la doglianza, comune a entrambe le ordinanze di rimessione, secondo cui la disciplina posta dagli artt. 13, co. 13, del d.l. n. 183/2020 e 40-quater del d.l. n. 41/2021 garantirebbe unicamente la tutela del diritto del conduttore di disporre dell'immobile, senza alcun adeguato bilanciamento con la tutela del diritto di proprietà del locatore, integrando così un contrasto con l'art. 3 Cost. La Corte, sul punto, ha rilevato come il legislatore abbia individuato «**adeguati criteri selettivi**» in relazione alla progressiva e differenziata riduzione dell'ambito di applicazione della misura in esame, «in simmetria con l'allentamento dell'emergenza sanitaria», realizzando, di conseguenza, un «**non irragionevole bilanciamento dei diritti costituzionali in rilievo**».

Con riferimento poi alle asserite lesioni degli artt. 42 e 47 Cost., invocati sulla base del fatto che le disposizioni oggetto di censura integrerebbero una sorta di «espropriazione in senso sostanziale priva di indennizzo, ponendosi così anche in contrasto con la tutela del risparmio nel settore immobiliare», la Corte, dichiarando la **non fondatezza** delle questioni, ha anzitutto ribadito come un'ingerenza nel diritto al pacifico godimento dei beni «è ammissibile ove sussista **un giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e la salvaguardia dei diritti dell'individuo**»; ha, poi, riconosciuto come l'emergenza pandemica rivesta il carattere di «**motivo imperativo di interesse generale**» idoneo a giustificare una sospensione del diritto di proprietà; da ultimo, ha sancito la **non equiparabilità** della misura in questione ad un'espropriazione, tanto in ragione del suo **carattere temporaneo**, tanto perché sino al momento dell'effettivo rilascio, permane in ogni caso in capo al conduttore l'obbligo di provvedere al pagamento dei canoni.

Altresì **non fondata** è stata dichiarata l'asserita lesione dell'art. 24 Cost.: i ricorrenti rilevavano il contrasto delle disposizioni censurate col diritto del creditore a soddisfarsi, nell'ipotesi di inadempimento spontaneo del debitore, nella fase esecutiva. Le norme impugnate, a ben vedere, non impediscono in via definitiva all'avente diritto al rilascio di promuovere un'azione esecutiva, in quanto le stesse, solamente «si limitano, in presenza di una situazione di carattere eccezionale e imprevedibile come l'emergenza pandemica, **a differire temporaneamente** la possibilità di agire in executivis».

Da ultimo, **neppure sono fondate** le denunciate violazioni – da parte di entrambi i rimettenti – della normativa in questione con l’art. 117, primo comma, Cost., in relazione all’art. 6 CEDU, e dal solo Giudice dell’esecuzione del Tribunale di Savona anche con riferimento all’art. 111 Cost., laddove assumono un contrasto rispetto alla ragionevole durata delle procedure esecutive. La Corte, al riguardo, ha posto l’attenzione sul necessario bilanciamento che deve intervenire tra il diritto dell’esecutante a una ragionevole durata del procedimento esecutivo con il complesso delle altre garanzie costituzionali, individuando la legittima giustificazione del differimento della tutela esecutiva del locatore «nell’**eccezionalità** della situazione correlata all’emergenza pandemica da COVID-19».

Infine, la Corte ha evidenziato come la data del 31 dicembre 2021, fissata come termine ultimo per la sospensione dell’esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili debba considerarsi come **improrogabile**, «**avendo la compressione del diritto di proprietà raggiunto il limite massimo di tollerabilità**». [R. Mazza]

## LA CORTE COSTITUZIONALE TORNA A PRONUNCIARSI (SENZA SMENTIRSI) SU GIUDIZIO ABBREVIATO E DELITTI PUNITI CON L’ERGASOLO

**Corte cost., ord. 20 ottobre 2021 – 11 novembre 2021, n. 214, Pres. Coraggio, red. Viganò**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 438 comma 1 *bis*, c.p.p.]

(art. 3 Cost.)

Con ordinanza del 14 luglio 2020, il Tribunale di Foggia ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento all’art. 3 della Costituzione, dell’art. 438, comma 1-*bis*, c.p.p., come introdotto dall’art. 1, comma 1, lettera *a*), della legge 12 aprile 2019, n. 33 (inapplicabilità del giudizio abbreviato ai delitti puniti con la pena dell’ergastolo), «quanto meno nella parte in cui non contempla (e quindi non fa salva) la possibilità per l’imputato di accedere al rito abbreviato nelle ipotesi in cui ricorrano dati fattuali certi riferibili al fatto (modalità oggettive della condotta) ovvero alla persona dell’imputato (quale nel caso in esame, il

vizio parziale di mente), che consentano di ipotizzare, sul piano del giudizio prognostico, l'irrogazione, in caso di condanna, di una pena diversa dall'ergastolo».

Anche questa ordinanza, al pari della sentenza n. 208 del 2021 (di cui s'è appena dato conto in questo medesimo *Monitore*), finisce per ripercorrere quanto già illustrato nella sentenza n. 260 del 2020: la disciplina introdotta con l. n. 33 del 2019, che sbarrò l'accesso al giudizio abbreviato ove si proceda per delitti puniti con la pena dell'ergastolo, non può essere considerata manifestamente irragionevole o arbitraria; e ciò nemmeno nell'ipotesi (considerata dal giudice a *quo*) in cui la circostanza aggravante dalla quale dipende l'applicabilità dell'ergastolo sia ritenuta equivalente o soccombente rispetto a una circostanza attenuante, come il vizio parziale di mente, con conseguente irrogazione in concreto di una pena detentiva temporanea. Donde la declaratoria di manifesta infondatezza della questione. [E. Valentini]

***L'ETERNO RITORNO DELLE SPESE DEI GRUPPI CONSILIARI.  
I VINCOLI SONO STRATEGICI PER L'EQUILIBRIO DI BILANCIO E  
LA RENDICONTAZIONE È PARTE INTEGRANTE DEL RENDICONTO  
REGIONALE***

**(ATTENZIONE AI PARAMETRI INTERPOSTI)**

**Corte cost., sent. 21 ottobre - 15 novembre 2021, n. 215, Pres. Coraggio, red.**  
Buscema

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 40 della legge della Regione Abruzzo 10/08/2010, n. 40, come sostituito dall'art. 32, c. 1°, della legge della Regione Abruzzo 20/11/2013, n. 42]

(artt. 81, 97, co. 1, 117, co. 3 e 136 Cost.)

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, ha sollevato **q.l.c. dell'art. 40, co. 5** (*thema decidendum* circoscritto in motivazione, v. p.to 3 *Diritto*), **della legge della Regione Abruzzo n. 40/2010** (*Testo unico delle norme sul trattamento economico spettante ai Consiglieri regionali e sulle spese generali di funzionamento dei gruppi consiliari*), come sostituito dall'art. 32, comma 1, della legge della Regione Abruzzo n. 42/2013, **in riferimento agli artt. 81, 97, co. 1, 117, co. 3 – quest'ultimo in relazione all'art. 9, co. 28, del D.L. n. 78/2010**, (*Mi-*

*sure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*), convertito, con modificazioni, nella l. n. 122/2010 – **e 136 della Costituzione**.

La rimettente premette che nel corso dei giudizi di parificazione dei rendiconti generali della Regione Abruzzo per gli esercizi finanziari 2016, 2017 e 2018, con particolare riferimento al capitolo di spesa *Funzionamento del Consiglio regionale*, «è emerso il mancato conseguimento dell’obiettivo di finanza pubblica di cui al comma 28 dell’art. 9 del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, che fissa il limite di spesa per il personale assunto a tempo determinato nel cinquanta per cento di quella sostenuta nel 2009» (p.to 1 *Diritto*). In tal modo la disposizione censurata comporterebbe una deroga al limite di spesa di cui al richiamato parametro interposto, violando così il principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui al medesimo art. 9, co. 28, d.l. n. 78/2010. La lesione del tetto di spesa «si riverbererebbe su altri precetti costituzionali, segnatamente gli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., in quanto il legislatore regionale avrebbe “innestato nel sistema oneri e sottratto risorse” in violazione dei principi della copertura finanziaria e dell’equilibrio di bilancio» (*ibidem*).

**Ulteriore censura riguarda la violazione del giudicato costituzionale**, specificamente delle **sentenze n. 262 del 2012 e n. 289 del 2013**.

Sul **piano processuale**, la decisione è interessante per due profili, cui in questa sede ci si limita a rinviare: in via preliminare, infatti, la Corte si sofferma sulla **legittimazione della rimettente** a sollevare q.l.c. in sede di parificazione del bilancio, confermata anche sulla base di numerosi richiami ai precedenti (p.to 4 *Diritto*) e **motiva diffusamente l’ammissibilità** (p.to 5).

Segue una **sintetica ricostruzione del contesto normativo**, a partire dal d.l. n. 174/2012, (p.to 6 *Diritto*), rispetto al quale la Corte conclude che, «**con riferimento alla spesa per il personale della pubblica amministrazione, ivi inclusi i gruppi consiliari, coesistono due tipologie di vincoli**, operanti su piani distinti, che producono effetti complementari». Il **primo vincolo** (introdotto dall’art. 2, co. 1, lett. h), del d.l. n. 174/2012), attiene specificamente alle spese per il personale dei soli gruppi consiliari. Il **secondo vincolo**, (art. 9, co. 28, del d.l. n. 78/2010), «si applica, invece, senza esclusione alcuna, sul totale complessivo delle spese per il lavoro flessibile ed è pertanto comprensivo anche del primo». In definitiva, la spesa per il personale dei gruppi, anche se contenuta nei limiti massimi di cui primo vincolo (d.l. 74/2012), non può comunque determinare il superamento del principio di coordinamento della finanza pubblica di cui al secondo (d.l. n. 78/2010).

**Nel merito**, la questione viene dichiarata **infondata rispetto all’art. 136 Cost.** (p.to 7 *Diritto*): non c’è violazione della sent. n. 262/2012 «perché il precedente evocato riguarda norme legislative di contenuto diverso, poste peraltro da una

Regione diversa»; né della sent. n. 289/2013, depositata successivamente alla pubblicazione della disposizione impugnata, che quindi non poteva violare un giudicato non ancora formato.

La questione è invece **fondata per violazione degli altri parametri** invocati dalla ricorrente (p.to 8 *Diritto*).

Rispetto all'**art. 117, co. 3, Cost.** «deve considerarsi che, per costante giurisprudenza di questa Corte, i limiti di spesa di cui al richiamato parametro interposto, qualificati come principi di coordinamento della finanza pubblica, si rivolgono complessivamente a tutte le spese per il personale assunto a tempo determinato, sia appartenente genericamente alla Regione, che ai suoi organi, per quanto dotati di autonomia contabile e gestionale (ex plurimis, sentenza n. 171 del 2021)». In particolare, «[c]on riferimento alla rendicontazione delle spese dei gruppi consiliari, questa Corte ha affermato che “il rendiconto delle spese dei gruppi consiliari costituisce parte necessaria del rendiconto regionale, nella misura in cui le somme da tali gruppi acquisite e quelle restituite devono essere conciliate con le risultanze del bilancio regionale” (sentenza n. 39 del 2014)» (p.to 8.1).

Rispetto agli **artt. 81 e 97, co. 1, Cost.**, **la Corte ne collega la violazione a quella argomentata nel punto precedente, che ne risulta corroborata.** Il punto di partenza del ragionamento è la modifica (l. reg. n. 7/2014) introdotta a seguito della sent. n. 289/2013 dal legislatore regionale, per effetto della quale quest'ultimo ha «ampliato il plafond di spesa preso a riferimento per il calcolo dell'obiettivo finanziario, considerando nel conteggio della spesa per il personale a tempo determinato del 2009 anche quella relativa ai gruppi consiliari. Contemporaneamente, per effetto della disposizione censurata, in fase di redazione del bilancio tale voce viene scomputata dall'ammontare complessivo della spesa per il personale, così incrementando illegittimamente la relativa capacità di spesa a disposizione dell'amministrazione regionale, non erosa dalla componente afferente ai gruppi consiliari» (8.1.1 *Diritto*).

Secondo la Corte, **tale meccanismo consente una «duplice espansione della spesa, sia in termini di aggravio di oneri, sia in termini di erosione di risorse – in entrambi i casi, in assenza di legittima copertura normativa»** (p.to 8.2), determinando **«la violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., stante l'inscindibile correlazione funzionale tra rispetto del riparto di competenze, violazione dei vincoli finanziari e tutela degli equilibri di bilancio** (ex multis, sentenze n. 112 del 2020 e n. 146 del 2019)». La conclusione – fondata sulla valenza del coordinamento della finanza pubblica come «strumento necessario per assicurare l'unità economica e finanziaria della Repubblica, nonché il rispetto degli impegni assunti anche a livello sovranazionale, a tutela della sostenibilità attuale e prospettica degli equilibri di bilancio» – è argomentata sulla base di plurimi precedenti

(cfr. p.to 8.2 *Diritto*). In definitiva, riassume la Corte, «la disposizione censurata, consentendo una spesa priva di corretta copertura, mette a repentaglio l'equilibrio di bilancio. Devono pertanto accogliersi anche le questioni sollevate in riferimento agli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., poiché la violazione dei limiti di spesa qualificati come principi di coordinamento della finanza pubblica si ripercuote altresì sui richiamati parametri». [C. Bergonzini]

## NUOVO RINVIO PREGIUDIZIALE ALLA CORTE DI GIUSTIZIA IN MATERIA DI MAE

**Corte cost., ord. 22 settembre – 18 novembre 2021, n. 216, Pres. Coraggio,  
red. Viganò**

Giudizio di legittimità in via incidentale

[Artt. 18 e 18 bis della legge 22/04/2005, n. 69]

(artt. 2, 3, 32, 111 Cost.)

La questione posta alla Corte costituzionale da parte della Corte d'Appello di Milano riguarda due norme italiane di attuazione della decisione quadro in materia di **Mandato d'Arresto Europeo (MAE)** che non prevedono **le ragioni di salute croniche e di durata indeterminabile**, che comportino il rischio di conseguenze di eccezionale gravità per la persona richiesta tra i **motivi di rifiuto** della consegna del soggetto interessato.

In particolare, il giudice *a quo* lamentava una violazione degli artt. 2, 3, 32 e 111 Cost. della Costituzione evidenziando una differenza di trattamento in relazione alla simile procedura di estradizione e la non sufficienza del rimedio della mera sospensione dell'esecuzione ad una fattispecie del genere, riguardando per l'appunto patologie croniche di eccezionale gravità e non reversibili.

La Corte costituzionale, dopo aver superato alcune eccezioni in merito alla non rilevanza delle norme e alla richiesta di rimessione degli atti al giudizio *a quo* per *novum* del quadro normativo, classifica fin da subito la questione non tanto in termini di compatibilità costituzionale delle norme, quanto di **compatibilità** della decisione quadro in materia di **MAE** (artt. 3, 4 e 4 bis, ovvero la previsione dei possibili motivi di consegna facoltativi o obbligatori) con i **diritti fondamentali previsti dall'UE**. Non a caso, infatti, i giudici costituzionali concentrano fin da subito la loro attenzione non tanto sulle norme nazionali, ma sull'**art. 23** della de-

cisione quadro europea (su indicazione del giudice *a quo* che aveva lui stesso scartato un'interpretazione estensiva della suddetta norma) che prevede la possibilità di sospensione del MAE in caso di ragioni umanitarie, non considerandolo uno strumento adeguato e solo temporaneo per la tutela di soggetti affetti da malattie croniche.

È nella mancanza, pertanto, nella stessa decisione quadro di uno strumento di tutela di un diritto fondamentale di alcuni determinati soggetti e nella necessità di dover rispettare la giurisprudenza europea in tema di primato europeo nei campi di piena armonizzazione che deriva la conclusione di Palazzo della Consulta di non poter risolvere la questione in termini di costituzionalità, senza prima interrogare la Corte di giustizia sulla compatibilità di tali norme in materia di MAE con i diritti fondamentali previsti dallo stesso ordinamento europeo.

La Corte, in questo senso, pur paventando l'arma dei controlimiti sullo sfondo, effettua un **rinvio pregiudiziale** in nome della tutela dell'uniforme applicazione del diritto UE, non dimenticando, ad ogni modo, di ricordare alla sua omonima di Lussemburgo i motivi per i quali la questione debba essere accolta in tal senso, sia per motivi costituzionali interni (tutela del **diritto fondamentale alla salute ex art. 32 Cost.** che trova applicazione ad es. nell'interruzione della custodia cautelare per persone affette da malattie gravi) sia per motivi di diretta discendenza europea e convenzionale (**art. 3 CDUE, in relazione al diritto negativo all'integrità fisica, art. 4 CDUE, diritto a non subire trattamenti inumani e degradanti, art. 35 CDFUE, diritto a ricevere cure mediche**).

Per questi motivi, la soluzione proposta dalla Corte costituzionale ai giudici lussemburghesi, in un'ottica di bilanciamento del diritto alla salute dei detenuti con l'altrettanto costituzionalmente rilevante interesse al perseguimento e alla repressione dei reati, è quella di permettere, in prima battuta, un'interlocazione tra i due Stati, rispettivamente di emissione ed esecuzione, per la risoluzione del caso concreto e solo, in seconda battuta, di permettere al giudice di rifiutare l'esecuzione. In conclusione, Palazzo della Consulta propone un'interpretazione delle norme del MAE «**nel senso che l'autorità giudiziaria di esecuzione, ove ritenga che la consegna di una persona afflitta da gravi patologie di carattere cronico e potenzialmente irreversibili possa esporla al pericolo di subire un grave pregiudizio alla sua salute, debba richiedere all'autorità giudiziaria emittente le informazioni che consentano di escludere la sussistenza di questo rischio, e sia tenuta a rifiutare la consegna allorché non ottenga assicurazioni in tal senso entro un termine ragionevole**». Restiamo tutti in attesa della risposta della Corte di Kirchberg e di questo nuovo capitolo di dialogo giudiziale. [F. Medico]

**SEMPRE IN MATERIA DI MAE, IL SECONDO RINVIO PREGIUDIZIALE A LUSSEMBURGO**

**Corte cost., ord. 21 ottobre – 18 novembre 2021, n. 217, Pres. Coraggio, red.**

Viganò

Giudizio di legittimità in via incidentale

[Art. 18 bis, c. 1°, lett. c), della legge 22/04/2005, n. 69, come introdotto dall'art. 6, c. 5°, lett. b), della legge 04/10/2019, n. 117]

(artt. 2, 11, 27 e 117, in relazione all'art. 4, punto 6, della decisione quadro 2002/584/GAI, in relazione agli artt. 8 CEDU e 17, paragrafo 1, PIDCP e dell'art. 7 CDFUE)

La questione posta ai giudici costituzionali dalla Corte d'Appello di Bologna riguarda l'art. 18-bis, comma 1, lettera c) della l. n. 69 del 2005, come introdotto dall'art. 6, comma 5, lettera b), della legge n. 117 del 2019 «**nella parte in cui non prevede il rifiuto facoltativo della consegna del cittadino di uno Stato non membro dell'Unione europea che legittimamente ed effettivamente abbia residenza o dimora nel territorio italiano, sempre che la Corte di appello disponga che la pena o la misura di sicurezza irrogata nei suoi confronti dall'autorità giudiziaria di uno Stato membro dell'Unione europea sia eseguita in Italia conformemente al suo diritto interno**» per violazione degli artt. 3, 11, 27 e 117 Cost. La norma, in seguito, all'incidente di costituzionalità ha subito delle modifiche (come anche la disposizione utilizzata dal giudice *a quo* come *tertium comparationis*), ma non essendo applicabile la novella nel processo, la Corte ha giudicato della costituzionalità della disciplina *ratione temporis*.

La domanda posta dal giudice *a quo*, in sostanza, concerneva una norma italiana di applicazione dell'art. 4 comma 6 della decisione quadro in materia di MAE e consisteva nel chiedere «**se le esigenze di tutela del diritto fondamentale di un cittadino di un paese terzo a conservare i propri legami personali e familiari stabiliti sul territorio italiano impongano di riconoscere in capo all'autorità giudiziaria italiana la facoltà, non prevista dalla disposizione censurata, di rifiutare l'esecuzione di un mandato di arresto finalizzato all'esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza, impegnandosi correlativamente ad eseguire tale pena o misura di sicurezza sul territorio italiano**».

Ed è proprio a partire da questo dubbio di costituzionalità che la Corte costituzionale ha scelto, anche in questa occasione, di effettuare **un rinvio pregiudiziale** alla Corte di giustizia per richiedere la corretta interpretazione dell'art. 4 comma 6 della decisione quadro, di cui l'art. 18-bis della legge italiana era diretta emanazione e in rispetto dei principi del primato e dell'uniforme applicazione del diritto europeo. Dopo aver citato, infatti, alcuni casi della giurisprudenza lussemburghese non del tutto assimilabili al caso di specie ma, ad ogni modo nell'ottica di un'opera ricostruttiva del campo normativo, la Corte costituzionale si è concentrata nell'evidenziare la sua posizione a riguardo.

Il punto cruciale di tutta la questione verteva, difatti, nel ricercare se **nel diritto UE esista un interesse del cittadino di un paese terzo legittimamente dimorante o residente in uno Stato membro a non essere sradicato dallo Stato medesimo nel momento dell'esecuzione della pena**. A questo proposito, secondo il parere dei giudici costituzionali, tale interesse dei cittadini di paesi terzi esiste e va ben oltre la sfera dell'esecuzione delle pene, trovando tutela sia nella direttiva 2003/109/CE, relativa alla *status* dei cittadini di Stati terzi soggiornanti di lungo periodo (allontanamento solo a seguito di una valutazione individualizzata e per motivi di sicurezza pubblica o ordine pubblico), sia nella direttiva 2003/86/CE, in materia di ricongiungimento familiare sempre riguardante cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti in UE (valutazione sulla durata del soggiorno e su solidità dei legami familiari). A maggior sostegno di questa tesi, poi, si aggiunge anche la giurisprudenza Edu in materia di violazione dell'art. 8 (vita privata e familiare) per quanto concerne l'esecuzione di una pena a distanza dalla residenza familiare del condannato (ostacolo all'effetto risocializzante della pena e necessità di un bilanciamento con le esigenze repressive).

Per tali motivi, la Corte costituzionale ha scelto di porre la domanda pregiudiziale su due livelli: 1. **se l'art. 4 comma 6 della decisione quadro e l'art 7 CDUE ostano ad una normativa come quella italiana che non permette all'autorità giudiziaria di rifiutare la consegna di cittadini di paesi terzi che dimorino o risiedano sul territorio, indipendentemente dai legami che questi hanno con lo stesso;** 2. **in caso di risposta affermativa, quali criteri adottare per considerare un legame tanto significativo da permettere all'AG di rifiutare un MAE**. Anche su questa questione si aspetta una risposta dalla Corte del Granducato! [F. Medico]

**LA LIBERTÀ D'IMPRESA NON PUÒ SUBIRE, NEMMENO IN FORZA  
DEL DOVEROSO OBIETTIVO DI PIENA REALIZZAZIONE DEI PRIN-  
CIPALI DELLA CONCORRENZA, INTERVENTI CHE NE DETERMININO  
UN RADICALE SVUOTAMENTO**

**Corte cost., sent. 5 ottobre – 23 novembre 2021, n. 218, Pres. Coraggio, red.**

De Petris

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[artt. 1, c. 1, lett. iii), della legge n. 11/2016, e art. 177, c. 1, del decreto legisla-  
tivo n.  
50/2016]

(artt. 3, c. 1, 41, c. 1, e 97, c. 2, Cost.)

Con sentenza 218/2021 il Giudice delle leggi dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lett. iii), della legge n. 11/2016 (Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture) e dell'art. 177, comma 1, del d.lgs. n. 50/2016 (nel prosieguo anche Codice dei contratti pubblici); dichiara, inoltre, in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale dell'art. 177, cc. 2 e 3, del Codice dei contratti pubblici. La norma oggetto impone, in sostanza, ai «titolari delle concessioni già in essere, non assegnate con la formula della finanza di progetto o con procedure a evidenza pubblica, a esternalizzare, mediante affidamenti a terzi con procedura di evidenza pubblica, l'80 per cento dei contratti di lavori, servizi e forniture, relativi alle concessioni di importo pari o superiore a 150.000 euro, nonché di realizzare la restante parte di tali attività tramite società in house o società controllate o collegate ovvero operatori individuati mediante procedura ad evidenza pubblica, anche di tipo semplificato». Dopo aver ripercorso, in una linea temporale, l'evoluzione normativa che ha accompagnato la norma sopra esplicitata, la Corte costituzionale richiama l'argomentazione del giudice rimettente a mente della quale la norma oggetto si porrebbe in contrasto con la libertà di iniziativa economica *ex* articolo 41 Cost., determinandosi nei fatti una irragionevole compressione di detta libertà (articolo 3 Cost.). Tale tesi si pone in maniera coerente con la giurisprudenza costituzionale che ha «costantemente negato

che sia “configurabile una lesione della libertà d’iniziativa economica allorché l’apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda all’utilità sociale”, oltre, ovviamente, alla protezione di valori primari attinenti alla persona umana, ai sensi dell’art. 41, secondo comma, Cost., purché, per un verso, l’individuazione dell’utilità sociale “non appaia arbitraria” e, “per altro verso, gli interventi del legislatore non la perseguano mediante misure palesemente incongrue” (*ex plurimis*, sentenze n. 247 e n. 152 del 2010; n. 167 del 2009)» (sent. n. 56/2015). **Ciò anche alla luce di due punti essenziali: l’uno, la lettura della libera iniziativa economica alla luce dei Trattati e, in generale, del diritto dell’Unione europea, e l’altro se l’evocata libertà «possa essere limitata in nome della tutela della concorrenza, la quale, in quanto funzionale al libero esplicarsi dell’attività di impresa, trova nella medesima previsione il suo fondamento costituzionale ([...] sentenze n. 129 e n. 7 del 2021, e n. 168 del 2020)».** La soluzione richiede l’applicazione della tecnica del **bilanciamento** giacché in essa vengono all’attenzione «per un verso, **il contesto sociale ed economico di riferimento e le esigenze generali del mercato in cui si realizza la libertà di impresa**, e, per altro verso, le **legittime aspettative degli operatori**, in particolare quando essi abbiano dato avvio, sulla base di investimenti e di programmi, a un’attività imprenditoriale in corso di svolgimento [...]», anche alla luce della possibilità di scelta che permane in capo all’imprenditore. In questi termini, **se il legislatore può operare sulla libera iniziativa economica a tutela della concorrenza, «[...] nello specifico ponendo rimedio ex post al vulnus conseguente a passati affidamenti diretti avvenuti al di fuori delle regole del mercato, il perseguimento di tale finalità incontra pur sempre il limite della ragionevolezza e della necessaria considerazione di tutti gli interessi coinvolti. La libertà d’impresa non può subire infatti, nemmeno in ragione del doveroso obiettivo di piena realizzazione dei principi della concorrenza, interventi che ne determinino un radicale svuotamento, come avverrebbe nel caso di un completo sacrificio della facoltà dell’imprenditore di compiere le scelte organizzative che costituiscono tipico oggetto della stessa attività d’impresa».** In forza di tali motivazioni, il Giudice delle leggi ritiene che l’obbligo di cui alla norma oggetto «costituisca una misura irragionevole e sproporzionata rispetto al pur legittimo fine perseguito, in quanto tale lesiva della libertà di iniziativa economica», con la conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’art. 177, c. 1, del d.lgs. n. 50/2016 e dell’art. 1, c. 1, lett. iii), della l. n. 11/2016, per violazione degli artt. 3, primo comma, e 41, primo comma, Cost. [Y. Guerra]

## ILLEGITTIMO IL PIANO CASA DELLA REGIONE CALABRIA

Corte cost., sent. 6 ottobre – 23 novembre 2021, n. 219, Pres. Coraggio, red.

Sciarra

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale (ric. 72/2020)

(l. reg. Calabria n. 10/2020, artt. 2, 3, c. 1° e 3°, e 4, c. 1° e 2°, lett. b)

[Cost., artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s, in riferimento agli artt. 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio; principio di leale collaborazione]

La Corte costituzionale dichiara **l'illegittimità delle disposizioni impugnate della legge regionale calabrese** che modificano la l. reg. n. 21/2010, sul c.d. Piano Casa, **consentendo interventi edilizi straordinari in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici** e territoriali comunali, provinciali e regionali, già previsti dalla citata l. reg. del 2010. Si tratta tra l'altro di ampliamenti volumetrici e variazioni di destinazione d'uso e variazioni del numero di unità immobiliari; interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti; deroghe all'altezza massima della nuova edificazione e della proroga di un anno (fino al 31 dicembre 2021) della possibilità di presentare istanze per l'esecuzione di tali interventi, con riferimento anche a immobili esistenti alla data del 31 dicembre 2019.

La Corte fa proprio l'assunto del ricorrente secondo cui, nel consentire interventi edilizi straordinari, in deroga agli strumenti urbanistici, ulteriori rispetto a quelli già previsti dalla normativa precedente (e nel prorogarne nel tempo la realizzabilità, in riferimento anche a immobili edificati più recentemente senza concertazione con gli organi statali competenti), **la Regione abbia violato la competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e il principio di leale collaborazione, determinando una riduzione dello *standard* di tutela del paesaggio che la Costituzione assegna allo Stato.**

Riprendendo la costante giurisprudenza sulla portata unitaria e complessa della nozione di territorio su cui gravano più interessi pubblici affidati alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni (sentenze n. 367 del 2007; n. 164 del 2021 e n. 66 del 2018), **la tutela ambientale e paesaggistica, affidata allo Stato, «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»** (sentenza n. 367 del 2007). Detta tutela

deve trovare forme di coordinamento con quella affidata alle Regioni, proprio in considerazione dell'unitarietà del territorio.

In questa prospettiva **il Codice dei beni culturali e del paesaggio ha previsto la possibilità per le Regioni di stipulare intese** con l'allora Ministero per i beni culturali e con il Ministero dell'ambiente **per una definizione congiunta dei piani paesaggistici**. Detti piani rappresentano uno strumento di ricognizione del territorio oggetto di pianificazione **nell'ottica dello sviluppo sostenibile e dell'uso consapevole del suolo** (sentenza n. 172 del 2018; sentenza n. 86 del 2019), salvaguardandolo dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali (sentenza n. 182 del 2006; sentenza n. 74 del 2021).

Per questo motivo **la legge regionale deve disciplinare «le procedure di adeguamento degli altri strumenti di pianificazione** e le connesse misure di governo del territorio **in linea con le determinazioni del piano paesaggistico** (sentenza n. 64 del 2015).

In tale conteso la Regione Calabria ha sottoscritto un Protocollo d'intesa con l'allora Ministero per i beni e le attività culturali (23 dicembre 2009), in vista della elaborazione congiunta del piano paesaggistico regionale. Frutto di tale collaborazione è il Quadro territoriale regionale con valenza paesaggistica (QTRP), approvato dal Consiglio regionale nel 2016, in attuazione della l. urbanistica regionale (n. 19/2002), il quale definisce il quadro «per lo sviluppo sostenibile dell'intero territorio regionale» (art. 1, comma 2) e degli interventi di trasformazione del territorio da realizzare, anche nelle more dell'approvazione del piano paesaggistico regionale.

La successiva previsione di interventi edilizi straordinari in deroga agli strumenti urbanistici ulteriori rispetto a quelli già previsti dalla normativa del 2010, così come la proroga degli stessi, senza seguire le modalità collaborative concordate, viola l'impegno di condivisione del «governo delle trasformazioni del proprio territorio», di cui al QTRP, nonché il principio di leale collaborazione cui si informano le norme del Codice dei beni culturali e del paesaggio, oltre ad incidere sulla competenza statale in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali». [F. Covino]

**FSC: LA CORTE CONFERMA IL PRINCIPIO SCONDO CUI LE  
NORME INCIDENTI SULL'ASSETTO FINANZIARIO DEGLI ENTI  
TERRITORIALI NON POSSONO ESSERE VALUTATE IN MODO  
"ATOMISTICO", MA SOLO NEL CONTESTO DELLA MANOVRA  
COMPLESSIVA**

**Corte cost. sent. del 6 ottobre – 26 novembre 2021, n. 220, Pres. Coraggio,  
red. Buscema**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 1, c. 554° e 849°, della legge n. 160/2019, e art. 57, c. 1°, del decreto-  
legge n. 124/2019, convertito, con modificazioni, nella legge n. 157/2019]

(artt. 5 e 119, c. 1°, 3° e 4°, Cost.)

Con la pronuncia in commento la Corte costituzionale ha salvato la normativa impugnata in tema di riduzioni e vincoli sul **fondo di solidarietà comunale** (FSC).

La Regione Liguria, per conto del Consiglio delle autonomie locali, ha impugnato (i) l'art. 1, co. 554, della legge n. 160/2019 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), (ii) l'art. 57, co. 1 del decreto-legge n. 124/2019 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili) convertito nella legge n. 157/2019, (iii) l'art. 1, co. 849, della legge n. 160 del 2019, disposizioni tutte ritenute lesive dell'autonomia finanziaria degli enti locali e quindi in contrasto con gli artt. 5 e 119, co. 1, 3 e 4 Cost.

Con riferimento alla questione **sub (i)** la rimettente ha censurato la disposizione laddove prevede l'assegnazione di 110 milioni di euro da parte dello Stato «a titolo di ristoro del gettito non più acquisibile dai comuni a seguito dell'introduzione della TASI», in luogo di 625 milioni di euro originariamente individuati dall'art. 1, comma 731, della legge n. 147 del 2013 (c.d. legge di stabilità 2014).

La Corte ha dichiarato **non fondata** la questione: anzitutto ha richiamato l'audizione del Ragioniere generale dello Stato dalla quale è emerso come il contributo ristorativo di IMU e TASI sarebbe stato oggetto di un ricalcolo dal quale la differenza fra quanto effettivamente perso dai Comuni e quanto assegnato dallo Stato a titolo di contributo ristorativo ammonterebbe a circa 40 milioni di euro. Le riduzioni oggetto d'impugnazione, pertanto, non sarebbero tali «**da incidere**

**re significativamente sul livello dei servizi fondamentali**, pur in assenza della definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP)». In secondo luogo, comunque, il ricorrente non ha fornito evidenze che dimostrino come la riduzione in questione abbia impattato in maniera significativa sulle finanze locali. Nell'affermare ciò, la Corte ha richiamato il principio secondo cui «le norme incidenti sull'assetto finanziario degli enti territoriali **“non possono essere valutate in modo “atomistico”, ma solo nel contesto della manovra complessiva, che può comprendere norme aventi effetti di segno opposto sulla finanza delle Regioni e degli enti locali”** (sent. n. 83 del 2019)». La Corte, ad ogni modo, ha concluso la trattazione della questione ammonendo lo Stato per «il perdurante ritardo» nel definire i LEP, che rappresentano «un elemento imprescindibile per uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali».

Con riguardo alla questione **sub (ii)** la Regione Liguria ha denunciato la progressione dei criteri perequativi, individuati dalla disposizione oggetto di impugnazione, che concorrono alla ripartizione del FSC, calibrata sulla differenza fra capacità fiscali e fabbisogni standard; simili criteri determinerebbero una sperequazione tale da incidere sulle risorse necessarie allo svolgimento delle funzioni loro assegnate.

Anche tale censura è stata dichiarata **non fondata**: il Giudice delle leggi, richiamando la sent. n. 129/2016, ha affermato come la disposizione censurata non risulti «affetta dall'irrazionalità che ha indotto [...] a dichiarare costituzionalmente illegittimi i criteri di riparto del Fondo sperimentale di riequilibrio con la sentenza n. 129 del 2016», laddove il legislatore aveva prodotto un meccanismo che «si presta[va] a far gravare i sacrifici economici in misura maggiore sulle amministrazioni che erogano più servizi, a prescindere dalla loro virtuosità nell'impiego delle risorse finanziarie». Tuttavia, la Corte non ha esitato ad evidenziare come dai dati emersi nell'istruttoria sugli effetti in termini di «shock perequativo» subiti da circa 4100 enti in conseguenza della redistribuzione del FSC, confermino la presenza di **criticità nella distribuzione delle risorse fra i Comuni italiani**.

Relativamente alla questione **sub (iii)**, la rimettente ha ravvisato la lesione degli artt. 5 e 119, co. 3 e 4 Cost., in ragione, della riduzione dei trasferimenti statali al FSC, poiché il fondo assumerebbe «un carattere interamente orizzontale, compromettendo anche la clausola di salvaguardia relativa al cosiddetto parallelismo fra funzioni e risorse».

Giudicando **non fondata** anche tale questione, la Corte ha evidenziato come le somme attribuite dalla norma impugnata rappresentino una «progressiva restituzione della quota “verticale” del fondo, quota che era stata completamente sottratta dall'art. 47 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, a titolo di concorso de-

gli enti locali al risanamento delle finanze pubbliche». L'effetto della norma impugnata, pertanto, è quello di restituire progressivamente il taglio determinato dal d.l. n. 66/2014 predetto, circoscritto, originariamente al triennio 2015-2017, ed esteso poi al 2018 e successivamente al 2019.

Precisa, da ultimo la Corte come, comunque, la circostanza in base alla quale le somme stanziare per il FSC 2020 e i criteri di riparto di cui al d.p.c.m. 26 maggio 2020 siano stati oggetto di **specifica intesa** in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali del 30 gennaio 2020, «assume un particolare valore, perché rappresenta **l'inizio della graduale ricostituzione della componente verticale di risorse del FSC a disposizione degli enti locali**. In questo senso, la norma impugnata segna una **netta soluzione di continuità rispetto alla fase dei tagli lineari e inaugura il progressivo ripristino dell'ammontare originario del FSC**». [R. Mazza]

**LA DISCIPLINA STATALE SOPRAVVENUTA NON È IDONEA, RATIONE TEMPORIS, A DETERMINARE L'ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELLA NORMATIVA REGIONALE PER L'INTERO ARCO DELLA SUA VIGENZA**

**Corte cost., sent. 6 ottobre – 30 novembre 2021, n. 223, Pres. Coraggio, red. Antonini**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 18, l.r. Puglia n. 11/2003, come modificato e integrato dall'art. 12 l.r. Puglia n. 5/2008]

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

La questione di legittimità costituzionale si appunta sull'art. 18 della legge della regione Puglia n. 11/2003, recante «Nuova disciplina del commercio», come modificato e integrato dall'art. 12 della l.r. Puglia n. 5/2008, nelle parti in cui prevede che gli esercizi di vendita al dettaglio debbano osservare la chiusura domenicale, individuando, altresì, le ipotesi di deroga al suddetto obbligo. Ad avviso del ricorrente, la disciplina censurata violerebbe la competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza» di cui all'art. 117, co. 2, lett. e) della Costituzione, per contrasto con la liberalizzazione dei giorni di apertura degli esercizi commerciali prevista dall'art. 3, co. 1, lett. d-bis), del d.l. n.

223/2006, convertito, con modificazioni, nella l. n. 248/2006, nella formulazione risultante dalle modifiche ad esso apportate dall'art. 31, co. 1, del d.l. n. 201/2011, recante «Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici», convertito, con modificazioni, nella l. n. 214/2011.

Nell'opinione della Corte costituzionale le questioni di legittimità costituzionale non sono fondate, per essere la normativa statale assunta a parametro interposto inidonea, *ratione temporis*, a valutare la legittimità costituzionale della disciplina regionale censurata; la disciplina statale che si assume violata è, infatti, successiva (in quanto entrata in vigore il 6 dicembre 2011) all'entrata in vigore della disciplina regionale oggetto del giudizio e, come tale, inidonea a produrre l'illegittimità costituzionale della norma regionale per il suo intero arco di vigenza. In tali casi – successione nel tempo di discipline statali che costituiscono parametro interposto ai fini del riparto di competenza fra Stato e Regioni – l'antinomia tra disciplina regionale e disciplina statale sopravvenuta rappresenta un caso di illegittimità costituzionale sopravvenuta, la quale non può, tuttavia, essere rilevata d'ufficio dalla Corte, in quanto non rilevante per i giudizi *a quibus*. [A.C. Visconti]

### **IL TRASFERIMENTO DI FUNZIONI AD ENTI PUBBLICI DA SOGGETTI PRIVATI DEVE AVVENIRE NEL RISPETTO DEL PRINCIPIO DEL CONCORSO APERTO ALL'ESTERNO**

**Corte cost., sent. 6 ottobre – 2 dicembre 2021, n. 227, Pres. Coraggio, red.**

Prosperetti

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 2, c. 40°, legge della Regione Sardegna 07/08/2009, n. 3; art. 4 legge della Regione Sardegna 22/12/2016, n. 37; art. 9 legge della Regione Sardegna 18/06/2018, n. 21, e art. 1 legge della Regione Sardegna 20/12/2018, n. 47]

(artt. 3, 51 e 97 Cost.)

La sentenza n. 227 del 2021 ha dichiarato: (1) l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 40, della L.R. Sardegna n. 3/2009 e dell'art. 1, comma 2, della L.R. Sardegna n. 47/2018, e (2) la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti dell'art. 4 della legge della Regione

Sardegna 22 dicembre 2016, n. 37 e dell'art. 9 della legge della Regione Sardegna 18 giugno 2018, n. 21.

Le disposizioni oggetto del giudizio della Corte sono state ritenute incostituzionali perché, avendo stabilito l'inquadramento nei ruoli dell'*Agenzia per l'attuazione dei programmi regionali in campo agricolo e per lo sviluppo rurale della Regione Sardegna* (Laore) del personale dipendente dell'*Associazione regionale allevatori della Sardegna* (ARAS) in servizio alla data del 31 dicembre 2006, attraverso prove selettive concorsuali per soli titoli, aveva vincolato l'amministrazione a bandire una procedura riservata ai dipendenti di un ente privato (l'ARAS), in contrasto con il principio del concorso pubblico aperto all'esterno (artt. 3, 51 e 97 Cost.).

La Corte ha dichiarato l'incostituzionalità delle disposizioni censurate nonostante la Regione Sardegna avesse, con l'approvazione della legge n. 34 del 2020, modificato il comma 40 dell'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 3 del 2009 eliminando da esso ogni riferimento all'art. 2, comma 40, e inserendo un comma 2-bis, con cui si diceva che l'Agenzia Laore, «è autorizzata ad assumere, tramite concorso pubblico per titoli e colloquio, il personale necessario allo svolgimento delle proprie funzioni». La Corte ha infatti applicato quanto più volte affermato circa il fatto che, quando un determinato atto amministrativo è stato adottato sulla base di una norma poi abrogata, la legittimità dell'atto deve essere comunque esaminata «con riguardo alla situazione di fatto e di diritto» esistente al momento della sua adozione (*ex plurimis*, sentenze n. 170 e n. 7 del 2019). Poiché è alla luce delle norme censurate che il TAR Sardegna era chiamato a svolgere il proprio sindacato, lo *ius superveniens* non avrebbe potuto comportare la cessazione della materia del contendere, come invece era stato richiesto dalla Regione Sardegna.

Le questioni sollevate nei confronti dell'art. 4 della legge della Regione Sardegna 22 dicembre 2016, n. 37 e dell'art. 9 della legge della Regione Sardegna 18 giugno 2018, n. 21 sono invece state dichiarate manifestamente inammissibili per assoluto difetto di motivazione delle censure formulate. Avendo previsto (l'art. 4 della legge della Regione Sardegna 22 dicembre 2016, n. 37) che «le amministrazioni del sistema Regione, provvedono al rinnovo o alla proroga, fino alla conclusione delle procedure di stabilizzazione e comunque non oltre il 31 dicembre 2018, dei contratti di lavoro a temine interessati dalle procedure di cui alla presente legge e individuati con le modalità previste dall'articolo 3, comma 4, lettera a)» e che (l'art. 9 della legge della Regione Sardegna 18 giugno 2018, n. 21) «il termine del 31 dicembre 2018 è prorogato al 31 dicembre 2020», le disposizioni censurate hanno avuto ad oggetto esclusivamente misure per il superamento del precariato nella pubblica amministrazione, risultando del tutto estranee alla questione dell'inquadramento nella pubblica amministrazione regionale, senza pubblico concorso, del personale proveniente dall'ARAS, ente di diritto privato. [A. Arcuri]

**ANCORA SUGLI USI CIVICI: (ANCHE) LA LEGGE ABRUZZESE VIOLA  
LA POTESTÀ ESCLUSIVA DELLO STATO IN MATERIA DI  
ORDINAMENTO CIVILE**

**Corte cost., sent. 6 ottobre – 2 dicembre 2021, n. 228, Pres. Coraggio, red.  
Amoroso**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 9, comma 1, lettera c), della legge della Regione Abruzzo 6 aprile 2020, n. 9, nella parte in cui inserisce il comma 3-bis, lettere a), b), c) e d), all'art. 16 della legge della Regione Abruzzo 3 marzo 1988, n. 25]

(Artt. 2, 3, 117, commi primo e secondo, lettere e) ed l), della Cost., il primo comma in relazione agli artt. 101 e 102 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE))

Nuovamente adita in relazione ad una legge regionale in materia di usi civici (cfr. sent. 71 del 2020, [Monitore n.2/2020](#)), la Corte ribadisce in termini perentori che **la disciplina degli assetti fondiari collettivi «è tutta ricompresa nell'area della potestà legislativa esclusiva dello Stato».**

Oggetto della decisione, in particolare, era una disposizione, contenuta in una legge della Regione Abruzzo impugnata con ricorso statale, che introduceva criteri per l'assegnazione delle terre civiche di pascolo da parte dei Comuni e degli enti gestori, prevedendo che fossero conferite prioritariamente agli abitanti del Comune o della frazione in possesso di determinati requisiti (iscrizione nel registro dei residenti da almeno dieci anni; azienda con presenza zootecnica; ricoveri per stabulazione invernale; codice di stalla riferito allo stesso territorio comunale o a Comuni limitrofi) e solo subordinatamente ad altri soggetti.

Ad avviso della difesa erariale, la legge regionale avrebbe determinato, in primo luogo, una «potenziale» violazione dell'art. 2 Cost., in quanto avrebbe limitato l'esercizio di un diritto fondamentale storico attribuito alla persona nell'ambito di una formazione sociale in cui si svolge la sua personalità. In secondo luogo, la norma regionale impugnata avrebbe violato anche l'art. 3 Cost., introducendo indebitamente un «regime preferenziale» per alcune categorie di utenti a scapito di altre, in contrasto con il carattere del diritto stesso quale diritto, di uso e gestione delle terre di collettivo godimento, riconosciuto ad ogni *civis* «in quanto appartenente ad una determinata collettività». In terzo luogo, la norma impugnata, spingendosi ad incidere sul regime della titolarità e dell'esercizio dei diritti dominicali sulle terre collettive, si sarebbe posta altresì in contrasto con l'art. 117, secondo

comma, lettera l), Cost. che riserva alla potestà legislativa esclusiva dello stato la materia dell'«ordinamento civile». In quarto luogo, infine, ponendo delle condizioni di favore per taluni allevatori a discapito di altri, non solo in funzione dell'assegnazione delle terre civiche ma anche in funzione del pagamento del canone annuale, la norma censurata avrebbe violato gli artt. 101 e 102 TFUE (che prevedono il principio della parità di concorrenza tra operatori economici), nonché, per loro tramite, l'art. 117, primo comma, Cost. (che subordina l'esercizio della potestà legislativa regionale al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento eurounitario), e infine, l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la «tutela della concorrenza».

**La Corte ha ritenuto fondata la qdl «[s]otto il profilo della denunciata lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera l)».**

In particolare, la Corte osserva che l'evoluzione normativa, anche su impulso della stessa giurisprudenza costituzionale, ha tracciato una progressiva caratterizzazione degli usi civici quale espressione di un diritto collettivo cristallizzatosi con il riconoscimento (operato dalla legge n. 168 del 2017) dei «domini collettivi quale diritto reale riservato a una comunità, di usare e godere congiuntamente in via individuale o collettiva di un bene fondiario o di un corpo idrico».

I caratteri di questa forma di proprietà collettiva «concernono sia i soggetti che ne sono titolari o che ne hanno l'amministrazione, sia l'oggetto, costituito dai beni su cui può essere esercitato il diritto, sia, infine, la situazione giuridica soggettiva attribuita dall'ordinamento per la tutela dell'interesse che lega i soggetti ai beni».

Quanto all'aspetto soggettivo, la titolarità spetta ai «singoli soggetti che fanno parte di una determinata collettività», mentre l'amministrazione è prioritariamente demandata dalla legge n. 168 del 2017 agli «enti esponenziali delle collettività titolari» dotati di personalità giuridica di diritto privato e autonomia statutaria (o, in loro mancanza, ai Comuni).

In questo quadro, la Corte ribadisce la riconducibilità della disciplina degli usi civici nell'alveo della materia «ordinamento civile» rientrante nella potestà legislativa esclusiva dello Stato (cfr. sentt. 113 e 178 del 2018, 71 del 2020) il che «oltre a non consentire al legislatore regionale di incidere sul regime giuridico dei beni oggetto di un diritto dominicale – **preclude, prima ancora, allo stesso, di intervenire sulla titolarità e sull'esercizio di quel diritto, regolandone il contenuto e i limiti**».

Infine, la Corte osserva che, mentre nell'assetto costituzionale antecedente alla riforma del Titolo V (nel quale, in ogni caso, sarebbe stata esclusa una potestà legislativa regionale su titolarità, contenuto e regime giuridico dei beni oggetto di usi civici) si spiegava «la tendenza delle Regioni a regolare con proprie leggi l'esercizio» delle funzioni amministrative ad esse trasferite, nell'attuale contesto

costituzionale e normativo, invece, la stessa attribuzione alle Regioni delle relative funzioni amministrative appare recessiva, in favore degli enti esponenziali delle collettività titolari (cfr. § 9 del *considerato in diritto*). [F. Conte]

## GIUDIZIO DI COSTITUZIONALITÀ SULLO *JUS SUPERVENIENS* IN RELAZIONE A MISURE REGIONALI ADOTTATE PER AFFRONTARE L'EMERGENZA SANITARIA

**Corte cost., sent. 6 ottobre – 2 dicembre 2021, n. 229, Pres. Coraggio, red.**  
Amoroso

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[L.R. Abruzzo n. 9/2020, artt. 2, co. 3, lett. b), nn. 1), 3), 4) e 5), e 7; 3, co. 2, 3 e 4; 5, co. 11, e 9, co. 6; nonché L.R. Abruzzo n. 16/2020, art. 1, co. 1, lett. a) e d)]

(art. 81, co. 3, Cost. – artt. 2, 3, 117, co. 1 e 2, lett. l) ed e), Cost., il primo comma in relazione agli artt. 101 e 102 del TFUE)

Con due successivi ricorsi in via principale il Governo impugnava alcuni articoli della legge della Regione Abruzzo 6 aprile 2020, n. 9, recante “*Misure straordinarie ed urgenti per l’economia e l’occupazione connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19*”, nonché dell’art. 1, co. 1, lett. a) e d) della legge della Regione Abruzzo 9 luglio 2020, n. 16, recante “*Modifiche alla legge regionale 6 aprile 2020, n. 9 (Misure straordinarie ed urgenti per l’economia e l’occupazione connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19)*” lamentando che le misure straordinarie previste esprimevano un insanabile contrasto con il principio di cui all’art. 81, comma 3, Cost.

Con il primo dei due ricorsi sono state impugunate disposizioni successivamente divenute oggetto di successiva abrogazione, modifica o sostituzione ad opera delle L.R. Abruzzo 9/2020 e 10/2020.

Con riferimento alle impugnative relative all’art. 2, co. 7, e all’ art. 5, co. 11, della L.R. Abruzzo n. 9/2020, nonché a quella di cui all’art. 1, co. 1, lettera d), della L.R. Abruzzo n. 16 del 2020, di fronte ad una rinuncia statale al ricorso non accettata dalla difesa regionale, la Consulta ha comunque dichiarato la cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale prospettate, avuto riguardo all’evidente mancanza di interesse della Regione a coltivare il giudizio.

La cessazione della materia del contendere è stata ovviamente dichiarata in relazione alle norme oggetto di abrogazione secca nelle more di giudizio di costituzionalità.

Con riferimento alla vicenda abrogativa che ha interessato gli artt. 2, co. 3, lettera b), nn. 3), 4) e 5) e 9, co. 6, della L.R. Abruzzo n. 9/2020 ad opera dell'art. 1, co. 1, lettera b), e 7 della L.R. Abruzzo n. 16/2020, che non hanno formato oggetto di successiva impugnazione, di fronte al rifiuto statale di aderire alla richiesta regionale di declaratoria di cessazione della materia del contendere in ordine alle impugnative concernenti le predette disposizioni, poiché non sarebbe stata fornita, al riguardo, la consueta dichiarazione regionale circa la loro mancata applicazione medio tempore, la Consulta, ha ritenuto che «una compiuta considerazione della portata dello *ius superveniens* e del contenuto delle disposizioni impugnate, nonché del limitato periodo di tempo della loro vigenza» portasse necessariamente a far dichiarare la cessazione della materia del contendere anche in ordine alle norme *de quibus*.

Similmente, la Corte ha dichiarato cessata la materia del contendere con riferimento all'impugnativa dell'art. 3, co. 3, della L.R. n. 9/2020: disposizione non abrogata ma sostituita nelle more del giudizio ad opera di *ius superveniens* non successivamente impugnato dal Governo, poiché trattavasi di normativa che recepiva le censure mosse dallo Stato, in particolare in punto di individuazione sufficientemente completa della copertura finanziaria necessaria.

Una declaratoria di non fondatezza ha riguardato, invece, le q.l.c. sollevate in relazione all'art. 2, co. 3, lett. b), n. 1), della L.R. Abruzzo n. 9/2020, siccome modificato dall'art. 1, co. 1, lett. a), L.R. Abruzzo n. 16/2020. La Consulta, preso atto che la «disposizione sopravvenuta ... si salda con quella originaria, sì da formare un unico complessivo assetto normativo», non ravvisa la sussistenza di profili di incostituzionalità in ragione del fatto che lo *jus superveniens* avrebbe consentito di superare le censure inerenti alla difficoltà di individuare le coperture finanziarie per la misura posta in essere.

Vengono, poi, rinviate ad un separato giudizio le decisioni in merito alla q.l.c. prospettata in relazione all'art. 9, co. 1, lett. c) della L.R. Abruzzo n. 9/2020. [C. Drigo]

**CONDANNE NON DEFINITIVE E SOSPENSIONE DALLE CARICHE  
PUBBLICHE: LA “LEGGE SEVERINO” NUOVAMENTE ALL’ESAME  
DELLA CONSULTA**

**Corte cost., sent. 20 ottobre – 2 dicembre 2021, n. 230, Pres. Coraggio, red. De  
Petris**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[D.lgs. 235/2012, art. 11, co. 1 lett. a) e 4]

(artt. 3, co.1, 24, 27, co. 2, 48, co. 1 e 2, 51, co. 1, e 97, co. 2, e 113 Cost.)

La Corte costituzionale dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 11, co. 1, lett. a), e 4, del D.lgs 31 dicembre 2012, n. 235, recante il *Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell’articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190*, sollevate dal Tribunale ordinario di Genova, in riferimento agli artt. 24 e 113 della Costituzione, e dal Tribunale ordinario di Catania, in riferimento agli artt. 3, co.1, 27, co. 2, 48, co. 1 e 2, 51, co. 1, e 97, co. 2, Cost.

In particolare, dopo aver effettuato una ricostruzione del quadro normativo in cui si colloca la disposizione censurata dal giudice *a quo*, la Corte ha sottolineato che il richiamo operato con riferimento agli artt. 24, 27 e 113 Cost. sia inconfidente. Nessun rilievo assumerebbe «il principio di non colpevolezza» nel contesto oggetto di giudizio, in quanto la sospensione *de qua* non avrebbe affatto «natura sanzionatoria, essendo priva dei tratti funzionali tipici della pena» e non conseguirebbe ad «un giudizio di riprovazione personale» essendo «semplicemente diretta a garantire l’oggettiva onorabilità di chi riveste la funzione di cui si tratta».

Inoltre, con riferimento alle censure mosse in relazione agli artt. 24 e 113 Cost., enuncianti il diritto di difesa, rispettivamente «in ambito generale» e con riguardo «alla tutela contro gli atti della pubblica amministrazione», ed essendo norme volte a «presidiare l’adeguatezza degli strumenti processuali posti a disposizione dall’ordinamento per la tutela in giudizio dei diritti, operando esclusivamente sul piano processuale», la Corte ha precisato come tali norme non implicino che «il cittadino debba conseguire la tutela giurisdizionale sempre nello stesso modo e con i medesimi effetti», limitandosi a richiedere che «non vengano imposti oneri o prescritte modalità tali da rendere impossibile o estremamente difficile l’esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell’attività processuale». Conseguentemente, secondo la Corte, «la violazione dei citati parametri costituzionali si

può considerare sussistente solo nei casi di “sostanziale impedimento all’esercizio del diritto di azione garantito dall’art. 24 della Costituzione” ... o di imposizione di oneri tali da compromettere irreparabilmente la tutela stessa ... e non anche nel caso in cui la norma censurata non elimini affatto la possibilità di usufruire della tutela giurisdizionale».

Inoltre, i Giudici ribadiscono ancora una volta la non irragionevolezza del bilanciamento operato dal legislatore nel legittimo esercizio della propria discrezionalità, «anche per quanto riguarda la durata della prevista sospensione», la «temporaneità e la gradualità dei suoi effetti».

Secondo la Consulta la disciplina in esame avrebbe «ulteriormente bilanciato le descritte esigenze di tutela della pubblica amministrazione, da un lato, e dell’eletto condannato, dall’altro, temperando in maniera non irragionevole gli effetti automatici della sentenza di condanna non definitiva in ragione del trascorrere del tempo e della progressiva stabilizzazione della stessa pronuncia..., con l’obiettivo di evitare un’eccessiva compressione del diritto di elettorato passivo». Infine, ad ulteriore sostegno della non fondatezza della q.l.c. prospettata, la Corte rileva come «la disciplina della sospensione, valutata nel suo complesso», non trascuri «di assegnare conseguenze differenziate a diverse condanne penali non definitive .... La previsione di più rigorosi presupposti di applicabilità della misura al di fuori del caso dei reati più gravi e dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione sembra ispirata a un’evidente ratio differenziatrice, fondata sull’assunto che, quando si tratti di reati meno gravi, l’esigenza di tutela oggettiva dell’ente territoriale viene meno o si indebolisce».

In ragione di quanto sopra il giudizio di non irragionevolezza formulato dalla Corte non appare suscettibile di essere scalfito nemmeno «dall’inserimento tra i valori in gioco, prospettato dal giudice a quo, dell’interesse degli elettori, sotteso all’art. 48 Cost., a che l’eletto continui a svolgere la funzione». La Corte, sul punto, avrebbe già disatteso analoghe censure già con Sentenza n. 36/2019. [C. Drigo]

**LE MISURE ALTERNATIVE ALLA DETENZIONE PREVISTE  
DALL'ORDINAMENTO PENITENZIARIO MINORILE NON CONTRA-  
STANO CON LE ESIGENZE DI INDIVIDUALIZZAZIONE DEL TRAT-  
TAMENTO PENITENZIARIO, NÉ CON LE FINALITÀ DI RISOCIALIZ-  
ZAZIONE DEI DETENUTI MINORENNI**

**Corte cost., sent. 20 ottobre – 2 dicembre 2021, n. 231, Pres. Coraggio, red.  
Amato**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[artt. 4, co. 1 e 6, co. 1, d.lgs. n. 121/2018]

(artt. 3, 27, co. 3, 31, co. 2 e 76 Cost.)

Il giudizio di legittimità costituzionale indicato in epigrafe si appunta sulla disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni, dettata dal decreto legislativo n. 121/2018 in attuazione della delega di cui all'art. 1, commi 82, 83 e 85, lett. *p*), della l. n. 103/2017 e, in specie, sulle misure dell'affidamento in prova al servizio sociale e della detenzione domiciliare, di cui agli artt. 4 e 5 del decreto delegato.

Ad avviso del ricorrente, le disposizioni censurate contrasterebbero con gli artt. 3, 27, co. 3 e 31, co. 2, oltreché con l'art. 76 Cost., nella parte in cui, rispettivamente, prevedono che, in caso di pena detentiva non superiore ai quattro anni, il condannato possa essere «affidato all'ufficio di servizio sociale per i minorenni» (art. 4, co. 1) e che il condannato possa «espiare la pena detentiva da eseguire in misura non superiore a tre anni nella propria abitazione o altro luogo pubblico o privato di cura, assistenza e accoglienza o presso comunità» (art. 6, co. 1).

Le argomentazioni del giudice rimettente si incentrano, in particolare, sull'asserita inadeguatezza dell'ampliamento dei criteri per l'accesso alle misure alternative alla detenzione e sugli automatismi e preclusioni contenute nelle disposizioni censurate, tali da impedire valutazioni individualizzate sull'idoneità delle misure alternative a conseguire le finalità di risocializzazione dei detenuti minorenni.

La Corte esamina prioritariamente la censura sollevata con riferimento all'art. 76 Cost., al fine di valutare se il legislatore delegato abbia rispettato i principi e criteri direttivi contenuti nella legge delega e, segnatamente, nell'art. 1, co. 85, lett. *p*), num. 5) e 6), ove si stabilisce che l'adeguamento delle norme sull'ordinamento penitenziario alle esigenze educative dei detenuti minorenni sia

volto all'«ampliamento dei criteri per l'accesso alle misure alternative alla detenzione, con particolare riferimento ai requisiti per l'ammissione dei minori all'affidamento in prova ai servizi sociali e alla semilibertà» ed alla «eliminazione di ogni automatismo e preclusione per la revoca o per la concessione dei benefici penitenziari, in contrasto con la funzione rieducativa della pena e con il principio dell'individuazione del trattamento».

Ad avviso della Corte, la questione non è fondata, per non avere il legislatore delegato ecceduto i margini di discrezionalità nell'esercizio della delega a questi conferita; sebbene, infatti, l'ampliamento operato rispetto alla disciplina generale di cui alla legge sull'ordinamento penitenziario sia esiguo, va segnalato che il *quantum* del suddetto ampliamento non è stato predeterminato dalla legge delega. In tal senso rileva la richiamata giurisprudenza costituzionale in materia di delega legislativa (cfr., *ex plurimis*, sentt. n. 142 del 2020, n. 170 del 2019 e nn. 198 e 182 del 2018), per la quale l'ampiezza della discrezionalità riconosciuta in capo al legislatore delegato è strettamente connessa al grado di specificità della legge delega ed il vaglio dell'operato del legislatore delegato richiede di valutare la coerenza della disciplina delegata rispetto alla *ratio* della delega.

Ad analoghe conclusioni giunge la Corte con riguardo all'ulteriore criterio direttivo individuato dal num. 6 del comma 85, lett. *p*), dell'art. 1 della legge delega. A tal fine, il Giudice delle leggi valorizza la formulazione di cui alla legge delega, in virtù della quale sarebbero da eliminare solo le preclusioni alle misure penali di comunità che siano in contrasto con la finalità rieducativa della pena e con l'individualità del trattamento penitenziario. Ne deriva che il semplice fatto che la disciplina censurata contenga delle preclusioni all'accesso alle misure alternative alla detenzione non è sufficiente per ritenere il decreto delegato contrastante con il suddetto criterio direttivo, dovendosi, viceversa, verificare se le suddette preclusioni si pongano in contrasto con la finalità educativa del condannato minorenni e con il principio di individualità del trattamento. Contrasto che la Corte costituzionale esclude, in quanto le disposizioni censurate, da un lato, non trascurano la progressione del trattamento di recupero del singolo condannato e, dall'altro, non prescindono da una valutazione giudiziale del caso concreto e dall'elaborazione di una prognosi individualizzata. Le conclusioni raggiunte dalla Corte sono, d'altra parte, confermate dall'art. 2 del decreto legislativo, posto che, accanto al criterio della pena residua da espiare – quattro anni nel caso dell'affidamento in prova e tre anni nel caso della detenzione domiciliare –, si prevede un apprezzamento altamente individualizzato sull'idoneità della misura a favorire l'evoluzione positiva della personalità ed un proficuo percorso educativo e di recupero del detenuto minorenni.

Quanto alle ulteriori censure sollevate in riferimento agli artt. 3, 27, co. 3 e 31, co. 2, Cost, la Corte ritiene che la limitazione all'accesso alle misure penali di

comunità di cui agli artt. 4 e 6 del d. lgs. n. 121/2018 siano frutto di un ragionevole bilanciamento degli interessi coinvolti, non contrastando con le esigenze di individualizzazione del trattamento penitenziario minorile.

Pertanto, nonostante venga segnalata l'opportunità di disciplinare l'accesso alle misure penali di comunità secondo «assetti più flessibili e attributivi di maggiori spazi per una valutazione giudiziale» (cfr., *Cons. in dir.*, p.ti 2.3.1 e 3), la Corte costituzionale ritiene che le disposizioni censurate non contrastino con l'art. 31, co. 2, Cost. sulla protezione dell'infanzia e della gioventù, né con l'art. 27 co. 3, Cost., sulla finalità rieducativa della pena. [A.C. Visconti]

**LA CONFERENZA DEI SERVIZI “ASINCRONA” PER IL RILASCIO  
DELL’AIA, INTRODotta CON DISCIPLINA REGIONALE, VIOLA I  
LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI E LA «TUTELA  
DELL’AMBIENTE»**

**Corte cost., sent. 6 ottobre – 3 dicembre 2021, n. 233, Pres. Coraggio, red.**

Modugno

*Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti n. 4/2020*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[L. n. 11/2020, artt. 20, comma 1]

(artt. 97 e 117, secondo comma, lettere *m*) e *s*), Cost.; d.lgs. n. 152/2006)

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 20, comma 1, l. reg. Lombardia n. 11/2020, in base al quale, al fine di consentire una maggiore celerità nell'istruttoria dei procedimenti di autorizzazione integrata ambientale (AIA), nel caso di riesami effettuati a seguito dell'emanazione delle conclusioni sulle *Best Available Techniques* (BAT) ai sensi dell'art. 29-*octies*, comma 3, lettera *a*), d.lgs. n. 152/2006 (purché in assenza di modifiche che implicino l'attivazione delle procedure di valutazione di impatto ambientale (VIA) o di verifica di assoggettabilità a VIA), la Conferenza di servizi è indetta, di norma, in forma semplificata e in modalità asincrona; preferibilmente, essa è indetta in modalità telematica. Si tratta, a parere del ricorrente, di una previsione in contrasto con l'art. 29-*quater*, comma 5, d.lgs. n. 152/2006, che, al contrario, impone espressamente il ricorso alla modalità sincrona/simultanea per le conferenze di servizi AIA.

Ciò posto, la legge regionale impugnata risulta incostituzionale per violazione degli artt. 97, 117, co. 2, lett. *m*) ed *s*), avendo la Regione inciso su un procedimento unitario autorizzatorio definito dal legislatore nazionale, in violazione – tra l’altro – del principio del buon andamento dell’azione amministrativa (che si traduce nell’esigenza di razionalizzazione e semplificazione dei procedimenti), nonché della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell’ambiente.

La Corte costituzionale ricostruisce preliminarmente la disciplina dell’Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA), «provvedimento per sua natura “dinamico”» e istituto di derivazione europea che trova la propria collocazione normativa nella direttiva n. 96/61/CE del Consiglio, del 24 settembre 1996, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell’inquinamento (*direttiva IPPC – Integrated pollution prevention and control*), oggi disciplinato dalla direttiva n. 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010 e, per quanto concerne l’ordinamento interno, negli artt. 4, 5 e da 29-*bis* a 29-*quattordices*, cod. ambiente. Le condizioni dell’AIA sono definite avendo a riferimento le *Best Available Techniques* (BAT) contenute nei pertinenti documenti redatti dalla Commissione europea e nelle linee guida ministeriali adottate in funzione ricognitiva delle BAT esistenti, secondo quanto stabilito all’art. 29-*bis* cod. ambiente.

Ciò posto, sembra evidente, a parere della Corte, come la disciplina rientri appieno nella materia «tutela dell’ambiente», compreso il procedimento di revisione prodromico al rinnovo dell’autorizzazione. La necessità di un «raccordo collaborativo» tra livelli territoriali e amministrazioni rende la Conferenza dei servizi l’unica sede di contemperamento tra esigenze di semplificazione e accelerazione delle procedure con il contestuale confronto degli interessi dei soggetti che li rappresentano e l’interesse pubblico primario e prevalente (così anche le sentenze n. 313/2010 e n. 179/2012).

L’ordinamento interno prevede due tipologie di Conferenze: asincrona o semplificata (art. 14-*bis*, legge n. 241/1990) e sincrona o simultanea (art. 14-*ter*, legge n. 241/1990). Pur essendo la conferenza semplificata il luogo ordinario ove vengono prese le decisioni in tema di AIA, non va dimenticato, ricorda la Corte stessa, come la Conferenza simultanea consenta un confronto più approfondito e l’esame incrociato dei contenuti dei provvedimenti che riguardano i casi di cui all’art. 14, comma 1, ultimo periodo, e all’art. 14-*bis*, commi 6 e 7, della legge n. 241/1990 (oltre ulteriori eccezioni, se normativamente previste).

Sul punto, la Corte evidenzia come l’art. 29-*quater*, comma 5, cod. ambiente – come risultante dal testo modificato dall’art. 5, comma 1, lettera *b*), d.lgs. n. 127/2016 preveda obbligatoriamente la convocazione, ai fini del rilascio dell’autorizzazione integrata ambientale, di apposita Conferenza di servizi, «alla quale sono invitate le amministrazioni competenti in materia ambientale, [... e ...] ha luogo ai sensi degli articoli 14 e 14-*ter* della legge 7 agosto 1990, n. 241, e

successive modificazioni». Il legislatore statale ha, dunque, stabilito, in ragione della complessità di tali procedure, che la conferenza di servizi per il rilascio – e il riesame con valore di rinnovo (art. 29-*octies*, comma 10, cod. ambiente) – dell’AIA si debba svolgere in forma simultanea e in modalità sincrona. Non a caso, ha effettuato la stessa scelta in relazione alla procedura di VIA. Del resto, essa appare giustificata dalla circostanza che a queste procedure di verifica ambientale partecipano amministrazioni portatrici di interessi sensibili (anzitutto, la tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e della salute umana) che non possono essere estromesse o sacrificate in ragione della sola esigenza di semplificazione.

Tale disciplina statale (ribadita, da ultimo, nella sentenza n. 178/2019), nell’ambito di un contemperamento tra «l’esigenza di semplificazione e di accelerazione del procedimento amministrativo, da un lato, e la “speciale” tutela che deve essere riservata al bene ambiente, dall’altro (sentenze n. 53 del 2021, n. 106 del 2020 e n. 246 del 2018)», non consente alla Regione di emanare norme al di sotto dello *standard* di protezione della tutela ambientale statualmente posto.

Diversamente, la Regione lombarda introduce una disciplina semplificata che non innalza gli *standard* di tutela previsti dalla legislazione statale del codice dell’ambiente e, pertanto, l’art. 20, comma 1, l. reg. Lombardia n. 11/2020 viene dichiarato incostituzionale anche per la violazione dei livelli essenziali delle prestazioni. [L. Di Majo]

## **A CHI SPETTA LA NOMINA DEL COMMISSARIO DELL’ISTITUTO ZOOPROFILATTICO SPERIMENTALE**

**Corte cost., sent. 6 ottobre – 3 dicembre 2021, n. 234, Pres. Coraggio, red. San  
Giorgio**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 5, c. 1°, della legge della Regione Siciliana 11/08/2020, n. 17]

(artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost.; art. 17, lett. b) e c), dello Statuto siciliano)

Oggetto della decisione è l’art. 5, co. 1, della legge reg. Sicilia n. 17 del 2020, in materia di Riordino dell’Istituto Zooprofilattico Sperimentale della Sicilia, che reca una norma transitoria, in base alla quale, nelle more della costituzione dei nuovi organi dell’Istituto, l’Assessore regionale per la salute nomina un commissario

rio straordinario. Secondo il ricorrente, la norma impugnata attribuirebbe ad un organo regionale l'esercizio del potere sostitutivo che, invece, spetta al Governo.

La Corte rileva la violazione dell'art. 120 Cost.

Dopo un'accurata ricostruzione del quadro normativo di riferimento e delle sue evoluzioni, la Corte evidenzia come la legge n. 190 del 2014 detti una stringente tempistica per il completamento da parte delle Regioni del riordino di tali Istituti e preveda il potere di commissariamento in capo al Ministro della salute. La Regione Sicilia è intervenuta solo con la legge regionale n. 17 del 2020; tale ritardo ha determinato la nomina di un commissario da parte del Ministro della salute.

La Corte, inoltre, ricorda di essere già stata chiamata a pronunciarsi su tale disposizione (sent. n. 56 del 2018), su ricorso della Regione Campania, che lamentava la violazione del principio di leale collaborazione e di aver dichiarato non fondate le questioni sollevate, «qualificando quella impugnata come una norma regolante, per il particolare settore che viene in considerazione, il potere sostitutivo dello Stato previsto dall'art. 120, secondo comma, Cost.». Nel riconfermare la posizione assunta allora, la Corte afferma che non può essere messa in dubbio la competenza statale dello Stato nel conferire al Ministero della salute il potere di nomina del commissario straordinario degli Istituti Zooprofilattici Sperimentali, che operano non solo nel campo della tutela dell'igiene e sanità, ma anche nella ricerca sperimentale scientifica.

Ne deriva che la previsione della nomina da parte dell'Assessore regionale del commissario straordinario dell'istituto si sovrappone al potere sostitutivo del Ministro, violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. [L. Busatta]

**ANCORA SULL'ESTENSIONE TEMPORALE DEI PIANI REGIONALI  
DI RIENTRO DAI DISAVANZI, TRA RESPONSABILITÀ DI MANDATO,  
EQUITÀ INTERGENERAZIONALE E (PRETESI) MECCANISMI *SOLO*  
CONTABILI**

**Corte cost., sent. 10 novembre – 7 dicembre 2021, n. 235, Pres. Coraggio, red.**  
Buscema

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 1, c. 779°, 780° e 782, della legge 27/12/2017, n. 205; art. 8, c. 1°, lett. a),  
della legge della Regione Abruzzo 05/02/2018, n. 7, e art. 8, c. 1°, lett. a) e c),  
della legge Regione Abruzzo 31/01/2019, n. 2]

(artt. 1, 2, 3, 41, 81, 97 Cost.; art. 117, co. 1, Cost, in rel. all'art. 1 del Proto-  
collo addizionale CEDU)

La Corte decide una serie di q.l.c. molto articolate sollevate con due ordinanze dalla **Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, su tre commi della legge statale di bilancio 2018-2020** (l. n. 205/2017) e su **due disposizioni delle leggi regionali di bilancio dell'Abruzzo**, rispettivamente **del 2018 e del 2019**.

In estrema sintesi, la legge di bilancio 2017 ha previsto (**art. 1, co. 779**) la possibilità di **rideterminare il ripiano del disavanzo al 31 dicembre 2014** «in quote costanti, in non oltre venti esercizi», **per le regioni che «si impegnano a riqualificare la propria spesa attraverso il progressivo incremento degli investimenti»**, disponendone l'applicabilità «anche con riferimento al disavanzo al 31 dicembre 2015». Il comma 780 contiene le percentuali (progressive) di incremento dei pagamenti complessivi per investimenti negli anni successivi, fino al 2026. Il comma 782 fa decorrere l'adeguamento del piano di rientro dei disavanzi 2014 e 2015, con riferimento alla quota non ancora ripianata, dal 2018.

Le **due disposizioni regionali impugnate** prevedevano l'iscrizione nei relativi stati di previsione della spesa di quote del disavanzo di amministrazione presunto al 31 dicembre 2014, rispettivamente per le annualità 2018-2019-2020 (l. reg. n. 7/2018) e 2019-2020-2021 (l. reg. n. 2/2019, in questo caso con espresso richiamo alle norme statali impugnate).

**Secondo la rimettente, le norme statali «sarebbero legate da un rapporto di collegamento-pregiudizialità con quelle emanate dal legislatore regionale** e contestualmente sottoposte al vaglio di questa Corte; rapporto che contribuirebbe a

determinare l'illegittimità costituzionale delle suddette norme regionali» (p.to 1.1 *Diritto*).

La sentenza è densa di interessanti passaggi argomentativi, dei quali in questa sede ci si limita a segnalare i principali.

In via pregiudiziale, viene «**ribadita la legittimazione della Corte dei conti, in sede di controllo di legittimità-regolarità sui conti degli enti territoriali a sollevare questioni di legittimità costituzionale** dinanzi a questa Corte» (cfr. sentt. 89/2017 e 215/2021).

Merita poi menzione la **dichiarazione di inammissibilità per difetto di rilevanza delle q.l.c. relative alle disposizioni della legge di bilancio statale**. Secondo la Corte, infatti, il «preteso rapporto genetico tra le disposizioni statali e quelle regionali censurate non viene sostenuto da alcuna attendibile argomentazione poiché **non è citato alcun documento normativo o amministrativo dal quale emerga che la Regione Abruzzo si sia impegnata** – secondo quanto previsto [dalla l. bilancio 2017] – a **riqualificare la propria spesa attraverso il progressivo incremento degli investimenti**, aumentando i pagamenti complessivi negli anni dal 2018 al 2026» (p.to 4 *Diritto*).

Nel merito, sono **fondate le questioni relative alle disposizioni regionali**, rispetto alle quali viene condiviso «l'assunto del giudice a quo, il quale ritiene **costituzionalmente illegittima l'iscrizione, in parte spesa dei bilanci preventivi relativi agli esercizi 2018 e 2019, di disavanzi convenzionalmente predeterminati e gravemente sottostimati**. Le norme regionali, infatti, non prevedono alcuno stanziamento per il recupero del deficit rinveniente dagli esercizi finanziari 2015, 2016 e 2017 risultanti dai rendiconti degli anni 2014-2017 già approvati e parificati dalla Corte dei conti. Con ogni evidenza, ciò pregiudica il corretto calcolo del risultato di amministrazione poiché, attraverso tale operazione, viene a essere sostituita una mera espressione matematica alla corretta determinazione degli effetti delle dinamiche attive e passive di bilancio relative ai suddetti rendiconti e a quelli degli esercizi successivi (principio di continuità delle risultanze dei bilanci)» (p.to 6 *Diritto*).

**Dell'articolata motivazione sulla fondatezza** (cui si rinvia), ci si limita a menzionare **due argomenti**, già emersi nella giurisprudenza precedente ma qui particolarmente espliciti, entrambi derivanti dalla (ribadita) incompatibilità costituzionale degli interventi di estensione temporale del ripiano del disavanzo in deroga al disposto dell'art. 42 del d.lgs. 118/2011 (su cui spec. sentt. n. [18/2019](#) e [115/2020](#)).

Da un lato, **la violazione dei principi di responsabilità di mandato e di equilibrio (o equità) intergenerazionale**, il cui rispetto «comporta la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni

future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo. Di fronte alle difficoltà di risanare strutturalmente l'ente in disavanzo, il recupero del deficit non può essere procrastinato in modo irragionevole, dovendosi necessariamente porre una cesura con il passato così da consentire ai nuovi amministratori di svolgere il loro mandato senza gravose "eredità"» (p.to 6.1 *Diritto*). Dall'altro lato, **il secco rigetto dell'argomento della difesa regionale secondo cui «il meccanismo normativo all'esame sarebbe una semplice operazione di riallineamento contabile** cui concorrerebbero pregressi risultati di esercizio diversi – di cui quelli afferenti all'introduzione della contabilità armonizzata assumerebbero la consistenza maggiore – nella prospettiva di una sicura data di rientro» (p.to 6.2). Sin dalla sent. n. 6/2017, infatti, la Corte ha individuato la *ratio* del riaccertamento straordinario, previsto dal legislatore statale «non tanto per il riallineamento contabile, quanto, piuttosto, per far emergere disavanzi occulti provocati dal mancato aggiornamento delle situazioni creditorie e debitorie pregresse». [C. Bergonzi]

## IL BLOCCO DELLE ESECUZIONI E PIGNORAMENTI VERSO GLI OSPEDALI DEVE ESSERE CALIBRATA AGLI SVILUPPI DELLA PANDEMIA

**Corte cost., sent. 24 novembre – 7 dicembre 2021, n. 236, Pres. Coraggio, red.  
Petitti**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[D.l. n. 34/2020, art. 117, co. 4, conv. con mod. in L. n. 77/2020, mod. dal D.l.  
183/2020, art. 3, co. 8, conv. con mod. in L. n. 21/2021]

(artt. 3, 24, co. 1 e 2, 111 e 136 Cost.)

Con una serie di ordinanze diversi giudici a quibus hanno sollevato questioni inerenti alla costituzionalità dell'art. 117, co. 4, d.l. n. 34/2020 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), disposizione che, nel contesto delle misure urgenti di gestione dell'emergenza sanitaria da COVID-19, ha previsto la sospensione delle procedure esecutive e l'inefficacia dei pignoramenti nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale fino al 31 dicembre 2020 (termine successivamente prorogato al 31 dicembre 2021 dall'art. 3, co. 8, d.l. n. 183/2020). Si sospetta che la disposizione censurata violi l'art. 24 Cost. at-

teso che il “sacrificio” posto a carico dei creditori degli enti del servizio sanitario nazionale (sotto forma di improcedibilità delle azioni esecutive dagli stessi già promosse) non appare “bilanciato” con la previsione di un sistema di effettiva tutela equivalente. Sarebbe altresì violato anche l’art. 111 Cost. con riguardo al concetto della “parità delle armi”, atteso che, con la disposizione censurata, il legislatore ha finito per introdurre una fattispecie di *ius singulare* che – pur originata da comprensibili preoccupazioni legate all’emergenza epidemiologica in corso – ha determinato uno sbilanciamento fra due posizioni in gioco, esentando quella pubblica, di cui lo Stato risponde economicamente, dagli effetti pregiudizievoli delle condanne giudiziarie subite.

La Corte rammenta di essersi pronunciata sulla legittimità costituzionale di alcune disposizioni di sospensione delle procedure esecutive, emanate nell’ambito della legislazione emergenziale seguita al diffondersi della pandemia da COVID-19. In particolare, nel dichiarare l’illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, co. 1, e 24, co. 1 e 2, Cost., dell’art. 13, co. 14, del d.l. n. 183/2020 – recante la proroga dal 31 dicembre 2020 al 30 giugno 2021 della sospensione delle procedure aventi ad oggetto l’abitazione principale del debitore –, la sentenza n. 128/2021 ha ribadito che la tutela in *executivis* è componente essenziale del diritto di accesso al giudice, sicché la sospensione delle procedure esecutive deve costituire un evento eccezionale, sorretto da un ragionevole bilanciamento tra i valori costituzionali in conflitto. Se l’irrompere dell’emergenza pandemica da COVID-19 può aver giustificato in una prima fase il sacrificio dei creditori procedenti sulla base di un criterio applicativo «a maglie larghe», la proroga della misura nelle fasi successive avrebbe richiesto da parte del legislatore una riedizione e un affinamento del bilanciamento sotteso alla misura, poiché la sua invarianza cristallizza un pregiudizio individuale che dovrebbe essere invece strettamente limitato nel tempo (anche Corte cost. n. 213/2021).

Nella sentenza n. 186/2013 la Corte aveva affermato che uno svuotamento legislativo degli effetti di un titolo esecutivo giudiziale non è compatibile con l’art. 24 Cost. se non è limitato ad un ristretto periodo temporale ovvero controbilanciato da disposizioni di carattere sostanziale che garantiscano per altra via l’effettiva realizzazione del diritto di credito. In difetto di queste cautele, la disposizione legislativa vulnera il diritto di azione e si risolve altresì in uno «*ius singulare* che determina lo sbilanciamento fra le due posizioni in gioco, esentando quella pubblica, di cui lo Stato risponde economicamente, dagli effetti pregiudizievoli della condanna giudiziaria, con violazione del principio della parità delle parti di cui all’art. 111 Cost.».

Si rammenta che l’originaria durata del “blocco” indistinto e generalizzato delle esecuzioni e dell’inefficacia dei pignoramenti nei confronti degli enti sanitari disposto dall’art. 117, co. 4, d.l. n. 34/2020 era contenuta in poco più di sette mesi, dall’entrata in vigore del 19 maggio 2020 fino al 31 dicembre dello stesso an-

no, risultando ragionevole e proporzionata «per agevolare una regolare programmazione e gestione amministrativa e contabile dei pagamenti». Risultano pertanto non fondate le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 117, co. 4, d.l. n. 34/2020, come convertito, nella sua formulazione originaria. Tuttavia, nonostante l'evoluzione dell'emergenza sanitaria e la possibilità di ricalibrare la programmazione di cassa, l'art. 3, co. 8, d.l. n. 183/2020 ha prorogato la misura in danno dei creditori per un intero anno senza alcun aggiornamento della valutazione comparativa tra i loro diritti giudizialmente accertati e gli interessi dell'esecutato pubblico. In tal modo, gli effetti negativi della protrazione del “blocco” delle esecuzioni sono stati lasciati invariabilmente a carico dei creditori, tra i quali pure possono trovarsi anche soggetti cui è stato riconosciuto un risarcimento in quanto gravemente danneggiati nella salute o operatori economici a rischio di espulsione dal mercato. Costituzionalmente tollerabile ab origine, la misura è divenuta sproporzionata e irragionevole per effetto di una proroga di lungo corso e non bilanciata da una più specifica ponderazione degli interessi in gioco, che ha leso il diritto di tutela giurisdizionale ex art. 24 Cost. nonché, al contempo, la parità delle parti e la ragionevole durata del processo esecutivo [S. Rossi]

**INAMMISSIBILI E INFONDATE LE QUESTIONI SOLLEVATE NEI  
CONFRONTI DELL'ESCLUSIONE DALL'ESECUZIONE FORZATA DI  
FONDI DEPOSITATI SU CONTABILITÀ SPECIALI DELLE PUBBLICHE  
AMMINISTRAZIONI**

**Corte cost., sent. 19 ottobre – 7 dicembre 2021, n. 237, Pres. Coraggio, red.**

Buscema

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 1, c. 800°, della legge 28/12/2015, n. 208]

(artt. 3, 24 e 111 Cost.)

La sentenza n. 237 del 2021 ha risolto la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Roma nei confronti dell'art. 1 co. 800 della legge n. 208 del 2015 in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost, nella parte in cui dispone che non sono soggetti ad esecuzione forzata «[i] fondi esistenti sulle contabilità aperte ai sensi del comma 795, nonché sulle contabilità presso la tesoreria statale intestate al Ministero dell'economia e delle finanze, destinati in favore degli inter-

venti cofinanziati dall'Unione europea, degli interventi complementari alla programmazione europea, ivi compresi quelli di cui al Piano di azione coesione, degli interventi finanziati con il Fondo per lo sviluppo e la coesione di cui all'articolo 1, comma 703, della legge n. 190 del 2014, nonché i fondi depositati sulle contabilità speciali di cui all'articolo 1, comma 671, della predetta legge 23 dicembre 2014, n. 190, a disposizione delle Amministrazioni centrali dello Stato e delle agenzie dalle stesse vigilate».

Secondo il rimettente la disposizione censurata, avendo precluso qualsiasi azione esecutiva nei confronti del Ministero della salute, avrebbe ingenerato un'ingiustificata disparità di trattamento (art. 3) rispetto ai creditori degli altri ministeri, i quali, viceversa, avrebbero potuto trovare soddisfazione delle proprie ragioni nelle giacenze dei conti di tesoreria e, impedendo gli atti di pignoramento, avrebbe precluso ogni tutela esecutiva (art. 24) e alterato l'effettiva parità delle parti nel processo esecutivo, attribuendo al debitore tutele ingiustificate, e determinando un'irragionevole dilatazione dei tempi della procedura (art. 111).

Prima di entrare nel merito della questione la Corte ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione sollevata in riferimento all'art. 111 Cost., sotto il profilo della ragionevole durata del processo, in ragione della lacunosità della motivazione e in particolare per non aver esplicitato in che modo il divieto di esecuzione forzata avrebbe allungato irragionevolmente la durata del processo esecutivo. A tal proposito la Corte ha ritenuto, confermando il proprio orientamento secondo cui l'ordinanza di rimessione deve contenere un'«autonoma illustrazione delle ragioni» (*ex plurimis*, sentenza n. 54 del 2020) di non poter integrare le lacune dell'ordinanza di rimessione attraverso le memorie delle parti costituite.

Quanto al merito, la Corte ha ritenuto infondata la questione proposta in riferimento agli artt. 3 e 24 e 111 Cost. (quest'ultimo sotto il profilo della parità delle parti).

Per quanto riguarda l'art. 3 Cost., la Corte ha rilevato che l'esclusione dell'esecuzione forzata prescritta dalla disposizione censurata riguardava tutte le contabilità speciali, a qualunque amministrazione centrale esse siano intestate, senza operare distinzioni (e quindi discriminazione a discapito dei creditori) in riferimento al Ministero della salute.

Per quanto riguarda gli artt. 24 e 111 Cost. (sotto il profilo della parità delle parti) invece la Corte ha ricordato che: «a) limiti di pignorabilità dei beni patrimoniali possono essere individuati concretamente in relazione alla natura o alla destinazione degli specifici beni dei quali di volta in volta si chiede l'espropriazione; b) l'iscrizione nel bilancio preventivo dello Stato o dell'ente pubblico di somme o di crediti non può valere a paralizzare l'azione esecutiva, non potendo da essa desumersi un vincolo di destinazione in senso tecnico – stante il principio di unità del bilancio (sentenza n. 192 del 2012) – idoneo a far ricomprendere tali somme o crediti nell'ambito del patrimonio indisponibile; c)

rimane salva l'ipotesi che determinate somme o crediti siano vincolati al soddisfacimento di specifiche finalità pubbliche (sentenza n. 138 del 1981), «quando una espressa disposizione di legge o un provvedimento amministrativo dia loro una univoca, precisa e concreta destinazione» (sentenza n. 622 del 1988)».

La Corte ha rammentato infine di aver già avallato limitazioni all'esecuzione forzata, anche in ragione dell'esistenza di vie alternative alla soddisfazione delle situazioni sostanziali sottostanti al titolo esecutivo (sentenze n. 186 del 2013, n. 350 del 1998 e n. 155 del 1994; ordinanza n. 83 del 2003).

La pronuncia contiene altri due passaggi procedurali interessanti. Il primo è l'inammissibilità degli ulteriori profili di incostituzionalità (nella specie in riferimento artt. 28, 42 e 97 Cost., con l'art. 6 della CEDU) prospettati dalle parti costituite in giudizio ma non espressi dall'ordinanza di remissione, nel rispetto della sua costante giurisprudenza, secondo cui l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale è limitato al *thema decidendum* delineato dall'ordinanza di remissione. Il secondo è l'irrilevanza, alla luce dell'autonomia del giudizio incidentale di legittimità costituzionale da quello *a quo* (*ex multis*, sentenza n. 264 del 2017) del sopravvenuto accordo transattivo intercorso tra le parti costituite e il Ministero della salute. [A. Arcuri]

**NON È IRRAGIONEVOLE L'ESCLUSIONE DELLA SOSPENSIONE  
DELL'ORDINE DI ESECUZIONE PER IL REATO DI CONTRABBANDO  
DI TABACCHI LAVORATI ESTERI ADOPERANDO MEZZI DI TRA-  
SPORTO APPARTENENTI A TERZI ESTRANEI**

**Corte cost., sent. 20 ottobre – 7 dicembre 2021, n. 238, Pres. Coraggio, red.  
Petitti**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 656, c. 9, lett. a), c.p.p.]

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

Non è irragionevole l'esclusione dalla possibilità di **sospensione dell'ordine di esecuzione**, per chi commette fatti di **contrabbando di tabacchi lavorati esteri** adoperando mezzi di trasporto appartenenti a persone estranee al reato come previsto dall'art. 656, c. 9, lett. a), c.p.p. Infatti, come già precisato in precedenti pronunce «[i]l contrabbando di t.l.e. è [...] fenomeno criminale che [...] interse-

ca gli interessi della criminalità organizzata, allettata dagli ingenti profitti che tale iniziativa illecita garantisce immediatamente. Profitti, questi, che risultano acquisiti secondo percorsi analoghi a quelli propri di altri traffici transnazionali (inerenti agli stupefacenti, alle armi, all'immigrazione clandestina), notoriamente dominati dalle organizzazioni criminali; e che costituiscono, a loro volta, l'utile provvista da reimpiegare in altre iniziative, non necessariamente illecite, secondo tecniche sempre più sofisticate» (sent. n. 233/2018). In questa prospettiva, l'aggravante ostativa alla sospensione dell'ordine di esecuzione (ex art. 291-ter, comma 1, del d.P.R. n. 43 del 1973), intende reagire alla prassi dei contrabbandieri volta all'impiego di mezzi di terzi estraneo al reato. Infatti, tale pratica verosimilmente dimostra la **maggiore pericolosità** della condotta, tenuto conto che al terzo è consentito (a determinate condizioni) di sottrarre il veicolo alla confisca. In sintesi, «[i]l divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione della condanna per il delitto di contrabbando di tabacchi lavorati esteri commesso adoperando mezzi di trasporto appartenenti a persone estranee al reato trova, dunque, la propria ratio nella **discrezionale, e non manifestamente irragionevole, presunzione del legislatore relativa alla particolare gravità** del fatto e alla speciale pericolosità soggettiva manifestata dall'autore», non costituendo un irragionevole e aprioristico **automatismo legislativo**. [F. Pedrini]

### LA CORNICE EDITTALE DEL FURTO PLURIAGGRAVATO RAPPRESENTA UNA SCELTA LEGISLATIVA NON MANIFESTAMENTE IRRAGIONEVOLE

**Corte cost., sent. 19 ottobre – 7 dicembre 2021, n. 239, Pres. Coraggio, red.**

Amato

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 1, c. 453, della l. 11 dicembre 2016, n. 232]

(Artt. 3 e 97 Cost.)

Secondo il giudice rimettente sarebbe **intrinsecamente irragionevole** la cornice edittale dell'art. 625, comma 2, c.p., che disciplina il **furto pluriaggravato**, perché eccessiva per un reato che offende il patrimonio. Inoltre, sarebbe irragionevole anche per la deroga che la seconda ipotesi della disposizione censurata apporta rispetto al regime ordinario del **concorso tra circostanze** comuni e speciali

di cui all'art. 63, comma 3, c.p. facendo diventare, almeno in concreto, tutte le circostanze aggravanti comuni di cui all'art. 61 c.p. ad effetto speciale.

Al contrario, secondo la prospettazione della Corte la cornice edittale prevista dal secondo comma dell'art. 625 c.p. è fissata in base al modello delle cosiddette "circostanze indipendenti". Pertanto, «l'identico trattamento sanzionatorio che il secondo comma dell'art. 625 cod. pen. riserva alle fattispecie di concorso di due o più circostanze speciali del furto o di una circostanza speciale con una circostanza comune è frutto di una scelta legislativa propensa ad una considerazione unitaria della condotta di volta in volta incriminata, nella quale la circostanza aggravante comune diviene elemento essenziale di un distinto reato aggravato tipico». Non è un caso che questa regola rappresenti una reiterata opzione di politica criminale volta ad individuare, per alcuni delitti contro il patrimonio (come, ad esempio, il furto in abitazione e il furto con strappo), una disciplina unitaria del concorso delle aggravanti, siano esse ad effetto speciale o comuni. Tale opzione **non** si manifesta, di per sé **manifestamente irragionevole** e, per questo motivo, un intervento della Corte risulta in questa circostanza inammissibile. [M. Caldironi]

### UNA SENTENZA DI COSTITUZIONALITÀ ACCERTATA MA NON DICHIARATA SULLA DISCIPLINA DEL FUNZIONAMENTO DELLE CITTÀ METROPOLITANE: URGE UN INTERVENTO LEGISLATIVO

**Corte cost. sent. del 11 novembre – 7 dicembre 2021, n. 240**, Pres. Coraggio,  
*red.* Petitti

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Artt. 13, c. 1°, e 14 della legge Regione Siciliana n. 15/2015, come rispettivamente sostituiti dall'art. 4, c. 1° e 2°, della legge della Regione Siciliana n. 23/2018, e art. 1, c. 19°, della legge n. 56/2014]

(artt. 1, 2, 3, 5, 48, 97 e 114 Cost.)

Con la sentenza in commento la Corte costituzionale ha dichiarato **inammissibile** la questione di legittimità costituzionale degli artt. 13, c. 1°, e 14 della legge Regione Siciliana n. 15/2015, come rispettivamente sostituiti dall'art. 4, c. 1° e 2°, della legge della Regione Siciliana n. 23/2018, e art. 1, c. 19°, della legge n. 56/2014, ma ha lanciato un **monito** al legislatore affinché intervenga ad eliminarne i profili di contrarietà con la Costituzione. Secondo la Corte d'appello di Catania, il meccanismo di identificazione *ratione officii* tra il sindaco del Comune

capoluogo e il sindaco della Città metropolitana, posto dalla legge n. 56/2014 e recepito in Sicilia dalle leggi regionali n. 15/2015 e n. 23/2018 sarebbe lesivo del principio dell'autonomia locale di cui agli artt. 5 e 114 Cost., oltre che del principio democratico (art. 1 Cost.), e degli artt. 3 e 48 Cost., in quanto produttivo di un trattamento irragionevolmente diversificato tra i cittadini del Comune capoluogo della Città metropolitana, che, «con il loro voto, eleggono sia l'organo rappresentativo del Comune che quello dell'ente intermedio», e quelli di un Comune non capoluogo, cui invece è precluso contribuire a tale elezione.

Dichiarando non fondata l'eccezione di inammissibilità sollevata dallo Stato che rilevava – sulla scorta della sent. n. 110/2015 della Corte – l'assenza di rilevanza della questione in quanto priva del requisito dell'incidentalità, la Corte ha ritenuto estendibili al caso di specie i **quattro presupposti di ammissibilità** delineati – a partire dalla sent. n. 1/2014 – relativamente a questioni di legittimità sollevate nell'ambito di giudizi a quo incardinati con **azioni di accertamento** aventi ad oggetto la conformità ai principi costituzionali delle condizioni di esercizio del **diritto fondamentale di voto**.

In particolare, soddisfatto risulta, anzitutto, il presupposto di una «**motivazione sufficiente e non implausibile**» in ordine alla sussistenza dell'**interesse ad agire** dei ricorrenti nel giudizio principale: a riguardo il rimettente ha offerto «**una motivazione ampia e articolata** [...] affinché siano prima facie identificabili i tratti costitutivi fondamentali del giudizio a quo»; in secondo luogo, sussistente è, altresì, «**la peculiarità**» e «**il rilievo costituzionale del diritto oggetto di accertamento**» che si assume essere leso, ovvero **il diritto fondamentale di voto**. Parimenti soddisfatta è anche l'**«esigenza di evitare che sussistano zone sottratte al controllo di costituzionalità o di garantire la controllabilità anche di leggi che non potrebbero venire sottoposte per le vie ordinarie al sindacato di questa Corte»** (sentenza n. 110 del 2015): l'inesistenza tanto di un atto da impugnare in via autonoma, quanto di un esito elettorale contro cui ricorrere, manifestano l'assenza di «**chances effettive** [per il ricorrente nel giudizio a quo] **di ottenere tutela al di fuori dell'azione di accertamento**» con la conseguenza che, qualora le questioni non trovassero ingresso davanti alla Corte, emergerebbe il rischio di negare al ricorrente stesso «un sindacato su atti immediatamente lesivi del diritto a partecipare alle elezioni». In relazione all'ultimo presupposto, poi, ossia **la necessità che non vi sia corrispondenza tra i *petita* della qlc e della domanda di merito**, la Corte, richiamando nuovamente le sentenze n. 110/2015 e n. 1/2014, ha rilevato come, in caso di accoglimento della questione, al giudice a quo residuerebbe comunque la verifica delle «altre condizioni cui la legge fa dipendere il riconoscimento del diritto di voto».

Tuttavia, le questioni sollevate sono state ritenute **inammissibile** in ragione di un differente ordine di motivazioni: la Corte ha evidenziato come il rimettente, in sostanza, abbia chiesto di estendere ai cittadini residenti in Comuni non capoluogo una disciplina idonea a consentire **l'elezione diretta del sindaco metropolitano**, quando, al contrario, il legislatore ha optato «per un modello che vede nell'individuazione ope legis del sindaco metropolitano il presupposto di un diverso modello di governo del territorio in assenza di elezione». Tale richiesta integrerebbe un **intervento manipolativo** precluso alla Corte, «coincidendo con l'introduzione di una disciplina idonea a consentire l'elezione diretta del sindaco metropolitano ad opera di tutti i cittadini residenti nel territorio della Città metropolitana», intervento riservato solamente al legislatore «nella sua discrezionale valutazione con specifico riferimento agli aspetti anche di natura politica che connotano la materia elettorale».

Ciò detto, tuttavia, la Corte non ha mancato di evidenziare la **necessità di un intervento legislativo. Il sistema previsto per la designazione del sindaco metropolitano non risulta infatti «in sintonia con le coordinate ricavabili dal testo costituzionale»**, tanto con riguardo all'eguale godimento del diritto di voto dei cittadini destinatari dell'esercizio del potere di indirizzo politico-amministrativo dell'ente, quanto in riferimento alla necessaria responsabilità politica dei suoi organi. Se in una prima fase, infatti, una simile normativa trovava giustificazione in ragione della vicina adozione della riforma dell'organizzazione e delle funzioni degli enti di area vasta, la mancata approvazione di quest'ultima ha reso **«ingiustificato il diverso trattamento riservato agli elettori residenti nel territorio della Città metropolitana rispetto a quello delineato per gli elettori residenti nelle Province»**, le quali continuano a esercitare «funzioni fondamentali non di mero coordinamento». [R. Mazza]

## QUALCHE SPIRAGLIO PER LO PSICOLOGO DI BASE? A PROPOSITO DI UNA LEGGE CAMPANA

**Corte cost., sent. 20 ottobre – 13 dicembre 2021, n. 241, Pres. Coraggio, red. San Giorgio**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 1, 2, 3, 4, 5 e 6 della legge della Regione Campania 03/08/2020, n. 35]

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

La pronuncia trae origine da un ricordo dello Stato contro alcune disposizioni della legge della Regione Campania che istituisce il servizio di psicologia di base. In particolare, le norme impugnate individuano le finalità del servizio, stabilendo che esso sia svolto da psicologi liberi professionisti in rapporto convenzionale con il servizio sanitario (art. 1); disciplinano i compiti attribuiti a tale figura per la riduzione del disagio psichico (art. 2); istituiscono gli elenchi degli psicologi di base (art. 3), regolano l'organizzazione delle attività dei relativi servizi (art. 4) e dettano disposizioni sull'attività di verifica, monitoraggio e controllo della qualità dell'assistenza (art. 5), sino a istituire un osservatorio per il controllo, la programmazione e l'indirizzo delle attività svolte (art. 6).

Le disposizioni impugnate, ad avviso del ricorrente, violerebbero la competenza esclusiva dello stato in materia di ordinamento civile e violerebbero l'art. 3 Cost., creando una differenziazione regionale nella disciplina dei rapporti lavorativi in questione.

Dopo un'accurata ricostruzione della disciplina nazionale in materia, la Corte passa all'esame unitario delle questioni sottoposte alla sua attenzione, giudicandole non fondate. L'analisi del tessuto normativo in cui si innesta il **servizio di psicologia di base**, infatti, la porta ad escludere che tale disciplina interferisca con la materia dell'ordinamento civile, «in quanto costituisce un riflesso del sistema organizzativo e funzionale adottato dalla Regione per adempiere alle esigenze del SSN, e segnatamente per rendere possibile, a seguito dell'emergenza da COVID-19, il supporto e il raccordo tra medici di medicina generale – o pediatri di libera scelta – e psicologi».

La peculiarità della disciplina campana riguarda il fatto che la psicologia di base opera presso i distretti del Servizio sanitario regionale e non è, invece, radicata nell'organizzazione dei medici di base. La normativa, inoltre, risponde all'obiettivo dell'art. 20-bis del decreto-legge 137/2020 convertito con modificazioni dalla legge n. 176/2020, secondo cui per far fronte all'eccezionale situazione pandemica, «le aziende sanitarie e gli altri enti del Servizio sanitario nazionale possono organizzare l'attività degli psicologi in un'unica funzione aziendale».

In definitiva, la disciplina oggetto di giudizio non riguarda l'ordinamento civile, perché non definisce un rapporto di lavoro già sorto, ma **regola una fase antecedente e organizzativa, ossia l'istituzione del servizio**.

Parimenti, risultano non fondate anche le doglianze relative alla violazione dell'art. 3 Cost. e dell'art. 117, comma terzo, Cost. [L. Busatta]

**ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELLE DISPOSIZIONI  
DELLA REGIONE LOMBARDIA SULLA PROROGA DELLA VALI-  
DITÀ  
DEGLI ATTI AMMINISTRATIVI IN MATERIA EDILIZIA**

**Corte cost., 30 novembre – 21 dicembre 2021, n. 245, Pres. Coraggio, red.  
Sciarra**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 28 della legge n. 18 del 2020 della Regione Lombardia]

(art. 117 comma terzo Cost.)

Con la sentenza n. 245 del 2021, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 28, comma 1, lettera a), della legge n. 18 del 2020 della Regione Lombardia. La disposizione era stata impugnata con ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri per violazione dell'art. 117 comma 3 Cost. e, nello specifico, della competenza concorrente statale in materia di «governo del territorio».

L'art. 28, comma 1, aveva previsto, alla lettera a), la proroga della validità di «tutti i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti o titoli abilitativi, comunque denominati, in scadenza dal 31 gennaio 2020 e fino al 31 dicembre 2021, per tre anni dalla data di relativa scadenza», e, alla lettera b), la proroga della validità delle «convenzioni di lottizzazione di cui all'articolo 46 della legge regionale n. 12 del 2005 della Regione Lombardia e dei termini da esse stabiliti, nonché di quelli contenuti in accordi similari, comunque denominati, previsti dalla legislazione regionale in materia urbanistica, stipulati antecedentemente alla data di entrata in vigore della presente legge, che conservano validità per tre anni dalla relativa scadenza»

La legge regionale, che ha prorogato la validità dei titoli edilizi, paesaggistici e delle convenzioni di lottizzazione, ha violato l'art. 117, terzo comma, Cost., e, nello specifico, la competenza concorrente statale in materia di «governo del territorio», introducendo una disciplina regionale difforme rispetto a quella contenuta nei decreti-legge n. 18 e 76 del 2020.

Il raffronto tra le disposizioni statali e la disciplina regionale ha reso palese la diversità della proroga automatica disposta dalla Regione Lombardia. In primo luogo, l'oggetto della proroga è stato individuato dalla legge n. 18 del 2020 della Regione Lombardia in «tutti i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti o titoli abilitativi, comunque denominati» in scadenza dal 31 gen-

naio 2020 fino al 31 dicembre 2021, mentre l'art. 103 comma 2 del decreto-legge n. 18 del 2020 ha previsto la proroga automatica degli atti e titoli abilitativi in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e il 31 luglio 2020. In secondo luogo, la disposizione regionale ha indicato la durata della proroga in tre anni dalla scadenza, mentre quella statale ha individuato il termine finale nel novantesimo giorno successivo alla dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza.

La difformità era presente anche con riferimento alla previsione integrativa dettata dall'art. 10 comma 4 del decreto-legge n. 76 del 2020, che ha previsto una disciplina specifica della proroga dei termini di inizio e di ultimazione dei lavori indicati nei permessi di costruire di cui all'art. 15 del d.P.R. n. 380 del 2001, eliminando l'automatismo e subordinando la concessione della proroga alla richiesta dell'interessato, nonché alla perdurante compatibilità del titolo oggetto di proroga con gli strumenti urbanistici approvati o adottati.

Incidendo sulla durata delle proroghe, le disposizioni statali contenute nei decreti-legge e nelle rispettive leggi di conversione condividono la natura di principio fondamentale della materia di materia di «governo del territorio», che caratterizza la disciplina nazionale dei titoli abilitativi, con l'effetto di vincolare le Regioni nel rispettivo ambito di competenza concorrente. Le pur gravi difficoltà che hanno investito il settore delle costruzioni in Lombardia, fra l'altro sussistenti anche in altre Regioni, non possono giustificare l'introduzione di un regime normativo regionale difforme.

È stata, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 28, comma 1, lettera a), della legge n. 18 del 2020 della Regione Lombardia, per violazione del riparto di competenze legislative ex art. 117 comma 3 Cost. [E. Verdolini]

## **TEMPI DI APPROVAZIONE DEL RENDICONTO E TEMPI DI RIPIANAMENTO DEL DISAVANZO**

**Corte cost., sent. 11 novembre - 21 dicembre 2021, n. 246, Pres. Coraggio,  
red. Antonini**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Legge regionale Basilicata 9 dicembre 2020, n. 40, art. 4 e all. O2; legge regionale Basilicata 12 marzo 2021, n. 8, art. 1 e all. 1.3]

(Costituzione, 117, commi secondo, lettera e)

La sentenza interviene sulla legge regionale Basilicata 9 dicembre 2020, n. 40 (Prima variazione al Bilancio di previsione pluriennale 2020-2022 della Regione Basilicata), nella parte in cui dispone le modalità di copertura del disavanzo di amministrazione presunto derivante dalla gestione dell'esercizio 2018 e dall'esercizio 2019, e sulla successiva legge regionale 2 marzo 2021, n. 8, che approva il rendiconto generale per il 2018.

In Basilicata, il rendiconto per il 2018 è stato approvato con legge solo ad inizio 2021, dopo che la sezione regionale della Corte dei conti, in sede di parificazione, aveva evidenziato, con la decisione 42/2020/PARI del 17 agosto 2019, un disavanzo presunto diverso da quello risultante dal rendiconto approvato dalla Giunta regionale con deliberazione del 29 maggio 2019, n. 308. Tenendo conto del disavanzo presunto determinato sulla base dei rilievi decisione di parificazione, la regione ne aveva previsto, nella prima legge di variazione del bilancio di previsione 2020-2022, la copertura per tutti i cinque anni della legislatura, dunque fino al 2024; lo stesso arco temporale era stato programmato per la copertura del disavanzo presunto dell'esercizio 2019. Successivamente la regione aveva definitivamente approvato il rendiconto generale per il 2018 con la legge 2 marzo 2021, n. 8.

Il Governo aveva contestato tale operazione, denunciando la violazione delle regole di armonizzazione della finanza pubblica dettate dall'art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011, espressione della competenza esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.

Con riferimento al disavanzo presunto per l'esercizio 2018, il ricorrente evidenziava che in caso di **ritardo nella approvazione del rendiconto** i principi contabili di cui al d.lgs. n. 118 del 2011 impongono di **ripiantare per l'intero il disavanzo nell'esercizio in cui è emerso**, e dunque, nel caso, nel 2021, che costituiva il primo esercizio utile.

In ordine al disavanzo presunto per l'esercizio 2019, per il quale non c'era questo ritardo, il Governo lamentava che la legge regionale n. 40 del 2020, approvando la variazione al bilancio pluriennale 2020-2022, lo avesse "spalmato" lungo tutta la legislatura, anche sugli esercizi 2023 e 2024, là dove i principi contabili sanciti dall'art. 42, comma 12, d.lgs. n. 118 del 2011 prevedono che questo possa essere ripianato "**negli esercizi considerati nel bilancio di previsione**", e dunque – in questo caso – solo fino al 2022. Il ricorso denunciava poi che tale ripianamento fosse avvenuto in assenza della **necessaria contestuale approvazione del piano di rientro dal disavanzo**, richiesta sempre dall'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011.

La Corte accede alla prospettazione del Presidente del Consiglio e accoglie le censure, annullando *in parte qua* la legge di variazione del bilancio pluriennale e quella di approvazione del rendiconto, per violazione dell'art. 117, secondo

comma, lett. e), Cost., in riferimento ai parametri interposti contenuti nel d.lgs. n. 118 del 2011 e nei relativi allegati.

Anzitutto, con riferimento al disavanzo dell'esercizio 2018, la sentenza rileva la violazione del principio contabile sancito da paragrafo 9.2.28 dell'Allegato 4/2 del d.lgs. n. 118 del 2011, che disciplina gli effetti della **tardiva approvazione** del rendiconto di un esercizio, **cioè quella che non consente l'applicazione del disavanzo al bilancio dell'esercizio successivo a quello in cui il disavanzo si è formato**. La tardiva approvazione comporta la **assimilazione del disavanzo di amministrazione al disavanzo non ripianato** di cui alla lettera b) del paragrafo 9.2.26, il quale deve essere ripianato applicandolo per l'intero importo all'esercizio in corso di gestione. Dunque, osserva la Corte, *“quando l'ente non abbia approvato il rendiconto di un determinato esercizio e non abbia recuperato il relativo disavanzo presunto entro quello successivo, è tenuto a ripianarlo per intero nell'esercizio in cui il disavanzo effettivo emerge, rimanendo preclusa la possibilità di considerarlo un 'nuovo' disavanzo, cui applicare il ripiano triennale”*.

La sentenza non dà rilievo al fatto che la regione avesse ricalcolato il disavanzo originato nel 2018 adeguandosi alla decisione della sezione regionale di controllo della Corte dei conti adottata solo il 28 luglio 2020. Infatti, le osservazioni proposte in sede di parifica, rilevanti per la determinazione di tale disavanzo, dipendevano dal mancato rispetto di principi contabili in relazione a vicende gestionali note all'ente.

Peraltro, proprio muovendo dai ritardi nel procedimento di parificazione per l'esercizio 2018, la Corte avverte *“l'opportunità, più in generale, di una **precisa disciplina positiva dello svolgimento del procedimento di parifica dinanzi alla sezione regionale di controllo**; il che risulterebbe funzionale, specialmente con riguardo all'attività istruttoria e al contraddittorio con le parti, a una migliore sincronizzazione”*.

La sentenza respinge anche l'argomento difensivo della regione secondo cui l'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011, dovrebbe essere interpretato in modo costituzionalmente orientato, per consentire ai nuovi amministratori democraticamente eletti di recuperare gradualmente, nel corso dell'intera legislatura e senza essere astretti da non proporzionati vincoli di spesa, il disavanzo “ereditato” da quella precedente. Secondo la Corte, da un lato la norma *“disciplina una fattispecie di carattere generale che prescinde dall'avvicendamento degli organi di governo dell'ente da una legislatura alla successiva, in quanto essa si limita a considerare la situazione in cui un esercizio finanziario si chiuda senza che sia stato ancora approvato il rendiconto di quello precedente”* e risponde al principio di continuità dei bilanci; dall'altro, la tardiva approvazione del rendiconto per il 2018 era dipesa da una condotta addebitabile anche alla nuova amministrazione e la componente 2018 del disavanzo (ovvero quella interamente ereditata) era comunque

inferiore a quella derivante dall'esercizio 2019, cui aveva concorso anche l'amministrazione entrante.

Peraltro, la Corte riconosce che la prospettazione della difesa regionale evidenziava *“una più generale esigenza di trasparenza contabile alla chiusura di ogni legislatura, che è certamente indispensabile al fine di una corretta resa del conto e del relativo controllo democratico da parte degli elettori”*. Tale esigenza potrebbe essere pregiudicata da *“eventuali ‘oscurità contabili’ riferibili alla gestione precedente con l’ulteriore conseguenza che, una volta accertate, le vere dimensioni del disavanzo lasciato ‘in eredità’ si rifletterebbero negativamente e in modo imprevisto sull’azione dell’amministrazione entrante”*. La sentenza osserva che alla salvaguardia di tale esigenza era funzionale la previsione della **relazione di fine legislatura regionale**, destinata a descrivere, tra l'altro, la “situazione economica e finanziaria” e lo “stato certificato del bilancio regionale”. Questo documento era stato introdotto dall'art. 1 del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149 (Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42), poi dichiarato illegittimo dalla Corte stessa per eccesso di delega con la sentenza n. 219 del 2013. Di qui l'auspicio della reintroduzione di un documento –per gli enti locali già previsto dall'art. 4 del d.lgs. n. 149 del 2011 – che *“garantisca la rappresentazione trasparente delle risultanze della gestione al termine di ogni legislatura regionale, soprattutto con riguardo alla parte infrannuale dell’esercizio non ancora rendicontata, coprendo così la descritta zona d’ombra”*.

Passando alle censure relative al ripiano del disavanzo presunto dell'esercizio 2019, la sentenza evidenzia che l'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 *“non consente di superare la durata della programmazione triennale, ritenuta congrua per il ripristino dell’equilibrio dell’ente turbato dalla emersione di un disavanzo ordinario”* e *“subordina la possibilità del ripiano triennale alla ‘contestuale’ adozione di un piano di rientro, avente la funzione sostanziale di individuare i provvedimenti necessari alla effettiva attuazione del recupero del disavanzo”*. Tale piano di rientro, è finalizzato ad orientare le concrete scelte gestionali dell'ente all'obiettivo del ripianamento, attraverso uno strumento immediatamente operativo e dai contenuti concreti, ed esso ai sensi dell'art. 42, comma 13, del d.lgs. n. 118 del 2011, deve essere allegato al bilancio di previsione e al rendiconto, costituendone parte integrante. Nel caso di specie tale piano non era stato adottato.

Infine, per quanto riguarda la legge di approvazione del rendiconto 2018, questa risultava egualmente viziata, per violazione dell'obbligo per l'ente di iscrivere l'intero importo del disavanzo non ripianato nel bilancio dell'esercizio. [Fazio Corvaja]

**OPLÀ! LA SPESA PER IL PERSONALE (DELLE EX COMUNITÀ  
MONTANE IN BASILICATA) NON C'È PIÙ.  
ILLEGITTIME LE “ECCENTRICHE COSTRUZIONI” CONTABILI**

Corte cost., sent. 23 novembre - 21 dicembre 2021, n. 247, Pres. Coraggio, red.  
Buscema

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 5, c. 2°, della legge della Regione Basilicata 30/12/2017, n. 39]

(artt. 81, 97, co. 1, 117, co. 3 e 136 Cost.)

La Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Basilicata, nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto della medesima Regione per l'esercizio finanziario 2018, ha sollevato **q.l.c. dell'art. 5, co. 2, della legge della Regione Basilicata n. 39/2017** (*Disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata*), **in riferimento agli artt. 81, 97, co. 1, e 117, co. 3, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1, co. 557 e seguenti, della legge finanziaria 2007** (l. n. 296/2006). **La Regione, nell'esercizio 2018, «avrebbe sostenuto spese per il personale per importi maggiori di quelli indicati nel Prospetto dimostrativo del rispetto delle disposizioni di cui all'art. 1, comma 557, della legge 296/2006 e che, tuttavia, per effetto di “eccentriche costruzioni” contabili, tali spese sarebbero state espunte dal calcolo complessivo»** (p.to 1.2 *Diritto*).

In via preliminare la Corte ribadisce **la legittimazione del giudice a quo** a sollevare q.l.c. **«anche nei casi in cui la lesione dei precetti finanziari sia la conseguenza della violazione di parametri attinenti al riparto delle competenze**, allorché la suddetta invasione sia funzionalmente correlata alla violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., per aver determinato un incremento delle poste passive del bilancio in riferimento al costo del personale (da ultimo, ancora sentenza n. 215 del 2021)» (p.to 2 *Diritto*).

Sempre in via preliminare, viene **circoscritto il *thema decidendum*** «alla sola disposizione che, per le spese del personale delle ex Comunità montane confluito nel comparto regionale, esclude l'applicabilità dei limiti di cui all'art. 1, comma 557, come meglio precisati dai commi 557-bis e 557-quater, della legge n. 296 del 2006», cioè **l'art. 5, co. 2** della legge regionale (p.to 3 *Diritto*).

**In punto di ammissibilità**, con particolare riferimento alla **rilevanza**, la Corte richiama **da ultima la sent. n. 215/2021**, in cui ha ribadito che «essenziale e sufficiente a conferire rilevanza alla questione prospettata è “che il giudice debba effettivamente applicare la disposizione della cui legittimità costituzionale dubita nel procedimento pendente avanti a sé (sentenza n. 253 del 2019) e che la pronuncia della Corte ‘influi[sca] sull’esercizio della funzione giurisdizionale, quantomeno sotto il profilo del percorso argomentativo che sostiene la decisione del processo principale (tra le molte, sentenza n. 28 del 2010)’ (sentenza n. 20 del 2016)” (sentenza n. 84 del 2021)».

All’esito di una **breve ricostruzione del quadro normativo statale di riferimento** (art. 2, co. 17, legge finanziaria 2008; art. 2, co. 187, legge finanziaria 2010), la Corte rileva che tali disposizioni «hanno sostanzialmente condizionato la successiva legislazione regionale di disciplina delle Comunità montane, che sono state soppresse in quasi tutte le Regioni e trasformate, salvo poche eccezioni, in Unioni di Comuni montani o Unioni montane, mediante procedimenti di riordino e riduzione della spesa» (p.to 5 *Diritto*).

Con riferimento alla **Regione Basilicata, la successione delle leggi regionali attuative avrebbe dovuto comportare**: dal 1° maggio 2012 al 31 dicembre 2017, il collocamento in un «Ruolo speciale ad esaurimento» del personale delle ex Comunità montane; contestualmente, l’approvazione di un piano di mobilità per la definitiva ripartizione del personale a tempo indeterminato delle soppresse Comunità montane nelle dotazioni organiche dei Comuni, convenzionalmente aderenti alle Aree programma, poi confluiti nelle costituende Unioni di Comuni; il trasferimento delle risorse destinate al trattamento economico fondamentale avrebbero dalla Regione alle Aree programma (nonché alle Unioni di Comuni) destinatarie della mobilità in entrata del personale a tempo indeterminato delle ex Comunità montane.

«**Questo progetto, però**», osserva la Corte, «**non si è mai compiutamente realizzato** e, per effetto della norma censurata, il legislatore lucano ha previsto, a decorrere dal 1° gennaio 2018, la riassunzione in capo alla Regione delle funzioni delegate a seguito della soppressione delle Comunità montane e il venir meno del menzionato ruolo speciale a esaurimento» (p.to 5 *Diritto*).

Nel merito, **la questione è fondata**. Richiamando la propria giurisprudenza sul valore di parametro interposto dei principi di coordinamento della finanza pubblica «che dettano sia limiti alla spesa per il personale degli enti territoriali, sia limiti di assunzione (ex plurimis, sentenza n. 269 del 2014)» (p.to 61. *Diritto*), la Corte precisa che la fattispecie in esame «non involge tanto il passaggio di personale fra enti, entrambi esistenti e ai quali continuerebbero ad applicarsi i rispettivi limiti di spesa, ma presuppone la soppressione dell’ente cedente e il successivo assorbimento del personale nel comparto regionale» (p.to 6.1 *Diritto*). Non rile-

va, pertanto, l'argomento utilizzato dalla difesa regionale, «quando, a sostegno della non fondatezza delle doglianze, osserva che l'operazione prevista dalla disposizione censurata sarebbe finanziariamente neutra, avendo la Regione sempre contribuito al finanziamento del personale delle ex Comunità montane, confluito a partire dal 2012 nel ruolo speciale ad esaurimento» (*ibidem*). Nonostante «la verifica operata sui relativi capitoli di bilancio [...] dimostri che la Regione ne ha effettivamente sostenuto il costo fin dal momento del riordino», infatti, «il fatto che esso sia sempre stato escluso dal calcolo della spesa complessiva del personale corrobora la tesi sostenuta dal rimettente, ossia che **tale ruolo speciale a esaurimento abbia rappresentato un expediente contabile, al fine di eludere i vincoli di spesa in materia di personale**».

In definitiva, conclude la Corte la Corte (p.to 6.2), «l'esclusione delle spese sostenute per il personale delle ex Comunità montane dai limiti di finanza pubblica stabiliti dallo Stato non solo viola il parametro di competenza di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., ma, incidendo sulla corretta copertura delle stesse, determina anche la lesione indiretta dei parametri finanziari di cui agli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., mettendo a repentaglio il già fragile equilibrio del bilancio della Regione Basilicata». [C. Bergonzini]

### **LA STABILIZZAZIONE DEI LAVORATORI PRECARI DELLA P.A. NON SI ESTENDE AI CONTRATTI DI SOMMINISTRAZIONE DI LA- VORO**

**Corte cost. sent. 10 novembre – 21 dicembre 2021, n. 250, Pres. Coraggio,  
red. Amoroso**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

(d.lgs. n. 75/2017, art. 20, comma 9)

[Cost., art. 3]

La Corte costituzione è chiamata a sindacare la legittimità costituzionale dell'impugnato art. 20, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche **nella parte in cui esclude i lavoratori utilizzati in base a contratti di somministrazione di lavoro presso le pp.aa., dalla possibilità di essere assunti da queste**, alle condizioni previste dai commi 1 e 2 del medesimo art. 20, rispettiva-

mente per i lavoratori titolari di un contratto di lavoro a tempo determinato e quelli titolari di un contratto di lavoro flessibile.

Detta esclusione concerne, in primo luogo, la possibilità di essere assunti con contratto a tempo indeterminato, situazione che, al verificarsi di determinate condizioni, è invece riconosciuta ai lavoratori titolari di rapporto di lavoro a termine, ai sensi del comma 1 dell'articolo in esame; in secondo luogo, riguarda la possibilità di partecipare alle procedure concorsuali eventualmente bandite dalle pubbliche amministrazioni ai sensi del comma 2 dello stesso articolo, e riservate al personale non dirigenziale che risulti titolare di un contratto di lavoro flessibile.

**Il dubbio di legittimità costituzionale** del giudice *a quo* si fonda sulla **disparità di trattamento che, in ragione della predette esclusioni, si determinerebbe tra i lavoratori somministrati a tempo determinato e i lavoratori subordinati a termine**, avuto riguardo, da un lato, al fondamento della disciplina contenuta nell'art. 20, del d.lgs. n. 75 del 2017, consistente nell'esigenza di superamento del fenomeno del «precariato» nelle pubbliche amministrazioni, e, dall'altro lato, alla **sostanziale sovrapposibilità tra le due posizioni, che non giustificerebbe siffatta differenziata disciplina.**

La Corte dichiara preliminarmente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 9, posta con riguardo al comma 2 del medesimo articolo, per difetto di rilevanza e conduce la delibazione del merito della questione unicamente con riferimento al comma 1 del detto art. 20.

Per la Corte **la questione non è fondata.**

Posto che le procedure di “stabilizzazione”, previste dall'art. 20, servono a contrastare il fenomeno del precariato nella p.a. con procedure in deroga rispetto a quella ordinaria del concorso pubblico, per una platea ristretta di soggetti aventi determinati requisiti tra cui l'aver maturato un determinato periodo di esperienza lavorativa in ambito pubblico secondo quanto previsto da specifiche leggi, **l'esclusione da detta stabilizzazione** dei lavoratori utilizzati mediante contratti di somministrazione di lavoro presso le pp.aa. **non pare irragionevole al giudice costituzionale, rispetto alla fattispecie dei contratti a termine.**

L'instaurazione di un rapporto di lavoro a seguito di concorso pubblico prevista con riferimento alla fattispecie del contratto a termine dalla disposizione impugnata, non è ipotizzabile anche per la parallela fattispecie del **contratto di somministrazione** a tempo determinato, poiché **quest'ultimo non comporta l'instaurazione di un rapporto di lavoro diretto tra lavoratore somministrato ed ente utilizzatore.** Specifica la Corte che il contratto di somministrazione «con il quale un'agenzia di somministrazione autorizzata, ai sensi del decreto legislativo n. 276 del 2003, mette a disposizione di un utilizzatore uno o più lavoratori suoi

dipendenti, i quali, per tutta la durata della missione, svolgono la propria attività nell'interesse e sotto la direzione e il controllo dell'utilizzatore» (art. 30 d.lgs. n. 81/2015), **rappresenta una fattispecie negoziale complessa, in cui due contratti si combinano per realizzare la dissociazione tra datore di lavoro e fruitore della prestazione** di lavoro, secondo una interposizione autorizzata dall'ordinamento soggetta a particolari controlli e garanzie per prevenire il rischio che l'imputazione del rapporto a persona diversa dall'effettivo utilizzatore si presti a forme di elusione delle tutele del lavoratore.

Nell'ambito di tale fattispecie negoziale complessa si ha che il rapporto di lavoro è quello tra agenzia e dipendente e, rispetto ad esso, non rilevano le vicende del contratto concluso tra agenzia ed utilizzatore (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 18 ottobre 2019, n. 26607).

Quindi, **il contratto tra l'agenzia e il dipendente non trova origine in una procedura selettiva quando l'utilizzatore è una pubblica amministrazione. I lavoratori messi a disposizione** di questa per la durata della missione, pur svolgendo la loro attività nell'interesse e sotto la direzione dell'ente, **non vengono reclutati mediante l'espletamento di procedure concorsuali.**

Da ciò consegue che **non sussiste l'ingiustificata disparità di trattamento denunciata** dal giudice rimettente in ragione dell'esclusione dei lavoratori somministrati presso le pubbliche amministrazioni dalla possibilità di essere assunti a tempo indeterminato con la modalità prevista dalla disposizione impugnata. [F. Covino]

## INAMMISSIBILE IL CONFLITTO PRESENTATO DAL PERSONALE DELLA SCUOLA SULL'OBBLIGO DI GREEN PASS

**Corte cost. ord. 2 dicembre – 23 dicembre 2021, n. 254, Pres. Coraggio, red.**

Amato

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

[Omesso esame da parte della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica della petizione *ex art. 50 Cost.*, presentata alle Camere il 1° e il 7 settembre 2021 da 27.252 cittadini italiani, parte del corpo docente, studentesco e del personale della scuola di ogni ordine e grado e dell'università, e avente ad oggetto la conversione del decreto-legge 06/08/2021, n. 111]

(artt. 1, 2, 3, 4, 7, 9, 10, 11, 13, 16, 17, 19, 21, 32, 33, 34, 35, 36, 50, nonché 67, 70 e 71 – in relazione all’art. 109 R.C. e agli artt. 140 e 141 R.S. – e 117, primo comma, della Costituzione – quest’ultimo in relazione agli artt. 3 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (CDFUE) e al regolamento (UE) n. 2021/953)

La Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dai firmatari di **una petizione presentata ai sensi dell’art. 50 Cost. alle Camere**, poiché le Camere avrebbero omesso di esaminarla. Attraverso tale petizione i firmatari della stessa chiedevano di essere **esonerati dall’obbligo di certificazione verde**, in ragione di quanto garantito dagli **artt. 33 e 34 Cost.**, opponendosi, pertanto, con tale atto alla conversione del decreto-legge n. 111 del 2021, che ha esteso l’applicazione della c.d. “certificazione verde” (*green pass*) anche al settore della pubblica istruzione e dell’università. Secondo quanto sostenuto dai sottoscrittori, le Camere avrebbero dovuto obbligatoriamente tener conto della petizione presentata e discuterla, nonché pronunciarsi sulla stessa; attività che invece avrebbero omesso di svolgere.

La Corte ha ritenuto che il diritto alla presentazione alle Camere di una petizione si configuri, nell’impianto del testo costituzionale, in analogia con quanto previsto anche nell’ambito del diritto europeo, quale **diritto individuale**, sebbene esercitabile collettivamente, regolato nella Parte I della Costituzione tra i rapporti politici, e **non quale attribuzione costituzionale**. Al Contrario, **le attribuzioni suscettibili di generare un conflitto devono trovare necessariamente collocazione nella Parte II della Costituzione, dedicata all’ordinamento della Repubblica**. Inoltre, com’è evidente, la presentazione di una petizione, a differenza di quanto sostenuto dai ricorrenti, non determina un obbligo per le Camere di deliberare sulla stessa, né tantomeno di recepirne i contenuti, bensì **un mero dovere di acquisirne il testo e assegnarlo alle commissioni competenti**, come confermato dalla disciplina prevista dai regolamenti parlamentari, che **in nessuna ipotesi prevedono un obbligo per le commissioni di esaminare tali atti**. Di conseguenza, il diritto di petizione si differenzerebbe dagli altri istituti di democrazia partecipativa, come l’iniziativa legislativa popolare e il referendum abrogativo; difatti, siffatti istituti, facenti parte dell’ordinamento della Repubblica, sono **espressione della volontà popolare, esercitata da quorum di elettori predefiniti dalla stessa Costituzione**. Al contrario, la petizione, proprio perché mero diritto individuale, può essere presentata da qualsiasi cittadino. Non ci si trova innanzi a una funzione attribuita dalla Costituzione a un determinato numero di cittadini o elettori, ma, appunto, a un **diritto del singolo, che mai potrebbe trovare tutela, quand’anche impedito, in sede di conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato**.

In virtù di quanto esposto la Corte ha dichiarato inammissibile in quanto carente sia del requisito soggettivo che di quello oggettivo. Difatti, la corte ritiene che tale conflitto sarebbe stato promosso al solo scopo di sottoporre il citato decreto-legge al vaglio di legittimità costituzionale della Corte. [A. Contieri]

### **OBBLIGO DI GREEN PASS E LAVORI PARLAMENTARI: INAMMISSIBILE IL CONFLITTO SOLLEVATO DA UN SENATORE**

**Corte cost. ord. 15 dicembre – 23 dicembre 2021, n. 255, Pres. Coraggio, red. Barbera**

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

[Deliberazione n. 406/XVIII del 13 ottobre 2021 del Collegio dei questori del Senato della Repubblica e di ogni altro atto presupposto, omissis o collegato.]

(artt. 1, 3, 54, 64 e 67 della Costituzione)

La Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile il conflitto di attribuzione sollevato dal Sen. Paragone in riferimento alla delibera del Collegio dei Questori del Senato che ha previsto il **possesso del c.d. green pass per partecipare ai lavori del Senato**.

Il Senatore ricorrente sosteneva che la previsione dell'obbligo di *green pass* per poter accedere al Senato, introdotto in attuazione del art. 9-*quinquies*, c. 12, del d.l. n. 52 del 2021, secondo cui gli organi costituzionali, nel rispetto della propria autonomia, adeguano il proprio ordinamento a tale obbligo, avrebbe leso le proprie prerogative di parlamentare, impendendogli di esercitare le funzioni riconosciutegli dalla Costituzione. Inoltre, il ricorrente riteneva che per adottare una limitazione siffatta sarebbe stata necessaria una modifica del Regolamento del Senato, adottata con il procedimento *ex art. 64 Cost.*, e non con una decisione da parte del Collegio dei questori.

In primo luogo, la Corte ha ritenuto che la **“spiccata autonomia” di cui godono gli organi costituzionali imponga di escludere che la decretazione d'urgenza possa imporre regole volte a condizionare lo svolgimento delle attività di tali organi**. Pertanto, l'art. 9-*quinquies*, comma 12, del d.l. n. 52 del 2021 dev'essere necessariamente interpretato nel senso che venga lasciata **piena libertà alla valutazione dell'organo medesimo**. Inoltre, la Corte ha ritenuto che la previsione

dell'obbligo di *green pass* fosse stata inizialmente decisa dal Consiglio di Presidenza del Senato con la delibera del 5 ottobre 2021, non impugnata in sede di conflitto, e solo successivamente quest'ultima sarebbe stata recepita, tramite gli atti impugnati, dal Collegio dei Questori. Con tale delibera l'Ufficio di Presidenza ha ricondotto il mancato possesso del *green pass* alla fattispecie già disciplinata dall'art. 67, comma 4, R.S., in virtù della quale **in casi di particolare gravità il Consiglio di Presidenza può prevedere l'interdizione dei senatori dai lavori parlamentari per un periodo non superiore a dieci giorni**. Pertanto, non si sarebbe trattato dell'introduzione di una disciplina specifica *ex novo*, ma di un'interpretazione di una norma regolamentare già esistente. Infine, la Corte ha ritenuto inammissibile il ricorso sotto il profilo formale, avendo il ricorrente **omesso di dimostrare adeguatamente se la previsione del *green pass* costituisca una limitazione tale da costituire un effettivo impedimento all'esercizio delle attribuzioni proprie del Senatore**. [A. Contieri]

#### **OBBLIGO DI GREEN PASS E LAVORI PARLAMENTARI: INAMMISSIBILE IL CONFLITTO SOLLEVATO DA ALCUNI DEI DEPUTATI**

**Corte cost. ord. 15 dicembre – 23 dicembre 2021, n. 256, Pres. Coraggio, red. Barbera**

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

[Decreto-legge 21 settembre 2021, n. 127, convertito, con modificazioni, nella legge 19 novembre 2021, n. 165, nonché dell'art. 1, comma 1, del medesimo decreto-legge, introduttivo dell'art. 9-*quinquies*, comma 12, del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52, convertito, con modificazioni, nella legge 17 giugno 2021, n. 87, della deliberazione dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati del 22 settembre 2021, della deliberazione del Collegio dei questori della Camera dei deputati del 12 ottobre 2021, della nota del Collegio dei questori della Camera dei deputati del 13 ottobre 2021]

(artt. 1, 67, 64, 66, 71 e 72 della Costituzione)

La Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile il **conflitto di attribuzione tra poteri sollevato da otto deputati appartenenti al gruppo misto nei confronti del governo per aver introdotto, con il d.l. n. 165 del 2021, l'art. 9-*quinquies*, c.**

**12, al d.l. n. 52 del 2021.** Tale norma prevede che gli organi costituzionali adeguino i propri ordinamenti all'obbligo previsto, in via generale per i lavoratori pubblici, della certificazione verde (c.d. *green pass*). I ricorrenti, difatti, ritenevano che tale norma avrebbe compresso l'esercizio delle proprie funzioni parlamentari. Inoltre, i ricorrenti sostenevano che le proprie prerogative sarebbero state lese anche dalle **diverse delibere adottate dagli organi interni della Camera dei deputati, le quali hanno previsto anche per i deputati il possesso del certificato verde per poter svolgere i lavori parlamentari presso la Camera.** In analogia con quanto previsto dal Senato, in tali delibere era prevista, in casi di mancata esibizione di *green pass*, l'applicazione della fattispecie regolamentare che consente la sospensione dei deputati fino ad un massimo di dieci giorni nel caso di fatti di eccezionale gravità (art. 60, c. 4, R.C.).

In primo luogo, la Corte, in analogia con quanto affermato nella, immediatamente precedente, ord. n. 255 del 2021, ha ritenuto, in riferimento all'art. 9-*quinquies*, comma 12, del d.l. n. 52 del 2021, che la "spiccata autonomia" di cui godono gli organi costituzionali imponga di **escludere che la decretazione d'urgenza possa imporre regole volte a condizionare lo svolgimento delle attività di tali organi.** Inoltre, la Corte ha ritenuto che i ricorrenti avrebbero **omesso di dimostrare adeguatamente se la certificazione e i presupposti che la consentono siano tali da costruire un effettivo impedimento all'esercizio delle attribuzioni proprie dei deputati.** Infine, la Corte ha ritenuto che fossero del tutto privi di fondamento i riferimenti alla necessità che tali misure fossero adottate tramite una modifica regolamentare, poiché il presupposto sul quale si fondano le decisioni dell'Ufficio di Presidenza della Camera troverebbe fondamento proprio nell'interpretazione data alla previsione di cui all'art. 60, c. 4, R.C. [A. Contieri]

**ILLEGITTIMITA LA NORMA DELLA SARDEGNA CHE, ATTRAVERSO UNA INTERPRETAZIONE AUTENTICA, VIOLA LE NORME STATALI IN MATERIA PAESAGGISTICA**

**Corte cost., sent. 20 ottobre – 23 dicembre 2021, n. 257, Pres. Coraggio, red. Sciarra**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 1 della legge della Regione Sardegna 13/07/2020, n. 21]

(Artt. 3, 9, 117, cc. 1 – quest’ultimo in relazione all’art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) –, e 2, lett. s), Cost; principio di leale collaborazione)

Con sentenza 257/2021, il Giudice delle leggi dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 1 della l. della Regione Sardegna n. 21/2020 (Norme di interpretazione autentica del Piano paesaggistico regionale), con riferimento all’art. 3 dello Statuto speciale, all’art. 117, c. 2, lett. s), Cost., in stretta connessione con il principio di leale collaborazione. Le disposizioni oggetto del giudizio afferiscono al tema della tutela paesaggistica. In tal senso, la Corte costituzionale ricorda come per **giurisprudenza costante, «la disciplina di tutela del paesaggio, in quanto concerne un bene complesso e unitario, che ha il rango di valore primario e assoluto** (sentenza n. 367 del 2007 [...]), **opera come limite alla tutela degli altri interessi pubblici affidati alla cura delle Regioni e delle Province autonome** (sentenza n. 164 del 2021, [...])» e ciò vale anche con riguardo alle Regioni a statuto speciale e alle province autonome, «con l’ulteriore precisazione, però, che qui occorre tener conto degli statuti speciali di autonomia» (sentenza n. 378 del 2007, punto 4 del Considerato in diritto)». Con riferimento alla Regione autonoma Sardegna, l’art. 3, c. 1, lett. f), dello statuto affida alla Regione la potestà legislativa primaria nella materia «edilizia ed urbanistica». L’art. 6 del d.P.R. n. 480/1975 specifica che alla menzionata Regione sono «trasferite le funzioni riguardanti “la redazione e l’approvazione dei piani territoriali paesistici di cui all’art. 5 della legge 29 giugno 1939, n. 1497”». Detto riferimento è stato interpretato nel senso che esso concerne i piani paesaggistici, *ex d.lgs. n. 42/2004*, che fa salve «le potestà attribuite alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome [...]» sottoposte, tuttavia, «**a norme fondamentali di riforma, ivi compreso il principio della copianificazione, nell’esercizio della competenza legislativa esclusiva nella materia «tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali» (art. 117, secondo**

**comma, lettera s, Cost.**) È in tale categoria che va sussunta, la normativa relativa al Codice dei beni culturali e del paesaggio. In tale contesto si inserisce la vicenda portata all'attenzione della Corte costituzionale. In particolare, la vicenda origina dalla delibera 5 settembre 2006, n. 36/7, con cui la Regione ha approvato, in via definitiva, il piano paesaggistico relativo alle zone costiere (primo ambito omogeneo). Successivamente, decreto 7 settembre 2006, n. 82, il Presidente della Giunta regionale ne ha disposto la pubblicazione nel BUR della Regione. Successivamente, il 19 febbraio 2007, Presidente della Regione e Ministro per i beni e le attività culturali hanno stipulato un protocollo di intesa impegnandosi a «completare la pianificazione paesaggistica regionale nel rispetto delle disposizioni del Codice e della legge n. 14 del 2006 entro un anno» dalla stipulazione del protocollo e «a provvedere congiuntamente alla verifica e all'adeguamento periodico della pianificazione paesaggistica regionale, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 143, comma 3, ultimo periodo, del Codice». Il citato art. 143, c. 3, del d.lgs. n. 42/2004 prevedeva l'impiego dello strumento dell'intesa per l'elaborazione congiunta dei piani paesaggistici. Il primo marzo 2013, Regione e Ministero hanno sottoscritto un disciplinare attuativo, ove si richiamava il citato protocollo d'intesa, volto a definire i contenuti puntuali dell'attività di verifica e di adeguamento del piano paesaggistico regionale dell'ambito costiero e per l'elaborazione del piano paesaggistico regionale dell'ambito interno. Tra le molte indicazioni puntuali si rinveniva la volontà di lavorare su un piano di collaborazione istituzionale che si dispiega nell'ambito di un comitato tecnico istituito ad hoc. Tale documento ha subito un aggiornamento il 18 aprile 2018. Nel contesto fattuale descritto si sono inserite modifiche con riguardo alla normativa statale in tema di pianificazione paesaggistica. In specie, a seguito delle modifiche apportate dal d.lgs. n. 63/2008, l'art. 143, c. 2, del Codice dei beni culturali e del paesaggio intensifica la facoltà di stipulare intese per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei piani paesaggistici, invero tali intese possono ora riguardare anche lo svolgimento congiunto della verifica e dell'adeguamento dei piani paesaggistici

La Corte costituzionale, nell'esaminare la norma oggetto, evidenzia come essa si ponga in contrasto con i principi «che investono la transizione al nuovo sistema di tutela, incentrato sulla specifica individuazione dei beni paesaggistici, secondo i requisiti tipizzati dall'art. 136 cod. beni culturali». Ciò in quanto, **tale normativa si discosta dal «percorso tracciato dagli artt. 143 e 156 del d.lgs. n. 42/2004, in un quadro di regole poi specificato nelle sue concrete linee operative dalle intese intercorse tra le parti, in armonia con il principio di leale collaborazione. Tali intese prendono le mosse dal protocollo del 19 febbraio 2007, provvisto di una chiara portata vincolante alla luce dell'univoco richiamo all'impegno delle parti, ma non si esauriscono in tale atto formale.** Esse si dipanano attraverso una serra-

ta interlocuzione, che si è svolta anche in tempi recenti, come la difesa statale non ha mancato di rilevare nel porre in risalto la peculiarità delle odierne questioni. [...]. **L'adeguamento unilaterale del piano paesaggistico al mutato contesto normativo, in quanto dissonante rispetto al percorso prefigurato dal legislatore statale e puntualizzato dalle parti in armonia con le previsioni del Codice di settore, contravviene dunque al principio di leale collaborazione, il cui rilievo è confermato dal legislatore statale come norma di grande riforma economico-sociale che vincola l'autonomia speciale».** Per tale ragione, si deve dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 21/2020. [Y. Guerra]

**INAMMISSIBILE LA QUESTIONE DI LEGITTIMITA' SOLLEVATA  
ATTRAVERSO UNA ORDINANZA DALLA MOTIVAZIONE SCARNA E  
«TAUTOLOGICA»**

**Corte cost., sent. 1° dicembre – 24 dicembre 2021, n. 258, Pres. Coraggio, red.  
Barbera**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[L. n. 124/2007, artt. 42, comma 8]

(artt. 3, 24, secondo comma, 103, secondo comma e 111 Cost.)

La Corte costituzionale coglie l'occasione per ribadire come sia dirimente, per valutare il merito di una questione sollevata, «la valutazione che il giudice *a quo* deve effettuare in ordine alla possibilità che il procedimento pendente possa o meno essere definito indipendentemente dalla soluzione della questione sollevata, potendo la Corte interferire su tale valutazione solo se essa, a prima vista, appaia assolutamente priva di fondamento (sentenza n. 71 del 2015) (sentenze n. 208 e n. 122 del 2019)».

Nel caso di specie, la Corte dei Conti ha offerto una sintetica e tautologica descrizione dei motivi che hanno indotto la medesima a sollevare ben quattro questioni di legittimità, senza chiarire quale sia la «necessità di fare applicazione di una norma destinata a spiegare i suoi effetti in ambito istruttorio [...], né illustrare la ragione per la quale la decisione sulle questioni di legittimità costituzionale risulterebbe pregiudiziale per la definizione del processo principale».

La Corte costituzionale, prima di dichiarare inammissibile la questione, delinea il complesso quadro normativo e giurisprudenziale omesso dal *giudice a quo* nella propria ordinanza di rimessione.

Poiché la scarna motivazione, «l'omessa ricostruzione della cornice normativa e giurisprudenziale di riferimento» e «la mancata indicazione di plausibili ragioni che depongano per tale rilievo di pregiudizialità si risolvono in un difetto di motivazione sulla rilevanza (*ex multis*, sentenze n. 23 del 2019, n. 209 e n. 119 del 2017; ordinanza n. 202 del 2018)» e compromettono «irrimediabilmente l'iter logico argomentativo posto a fondamento delle valutazioni del rimettente sulla rilevanza», secondo il costante orientamento giurisprudenziale, le questioni sollevate vanno dichiarate inammissibili. [L. Di Majo]

**LA CORTE TORNA SUL TERMINE DI PRESCRIZIONE QUIN-  
QUENNALE DEL DIRITTO DELLA P.A. A RISCOUTERE LE SOMME:  
INCOSTITUZIONALE L'INTERRUZIONE PREVISTA DALL'ART. 18, C.  
5, D.LGS. N. 101/2018**

**Corte cost. sent. del 23 novembre – 28 dicembre 2021, n. 260, Pres. Coraggio,  
*red.* Navarretta**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 18, c. 5°, del decreto legislativo n. 101/2018]

(artt. 3 e 76 Cost.)

La questione rimessa alla Corte costituzionale trae origine da un giudizio, incardinato di fronte al Tribunale ordinario di Verona, di opposizione avverso una cartella di pagamento relativa alla sanzione amministrativa, irrogata dal Garante per la protezione dei dati personali, per l'illecito di cui all'art. 161 del d.lgs. n. 196/2003 (c.d. Codice della privacy) che punisce le violazioni delle disposizioni di cui all'art. 13 del medesimo Codice in materia di informativa sul trattamento dei dati personali.

In particolare, il Garante della privacy aveva avviato nel 2014 la fase preistruttoria del procedimento sanzionatorio, definita in data 8 luglio 2014 con una contestazione avente a oggetto la violazione suddetta, cui seguivano le memorie difensive dell'interessato, senza tuttavia che si addivenisse ad una conclusione del procedimento entro la data di applicazione del **regolamento n. 679/2016/UE**, ossia il 25 maggio 2018.

Inoltre, prima del decorso, dalla data della notifica della contestazione, del termine di prescrizione quinquennale del diritto a riscuotere le somme, è entrato in vigore il **d.lgs. n. 101/2018**, il cui **art. 18** ha posto una disciplina di diritto transitorio relativamente a quei procedimenti sanzionatori non ancora definiti con una pronuncia di ordinanza-ingiunzione alla data di applicazione del regolamento n. 679/2016/UE, fornendo la possibilità al contravventore di definire il procedimento con il pagamento della sanzione in misura ridotta entro novanta giorni dall'entrata in vigore del d.lgs. medesimo; in caso contrario l'atto di contestazione avrebbe assunto il valore dell'ordinanza-ingiunzione «senza obbligo di ulteriore notificazione». Precisa, poi, il **co. 5** che «[l']entrata in vigore del presente decreto determina **l'interruzione del termine di prescrizione** del diritto a riscuotere le somme dovute a norma del presente articolo, di cui all'articolo 28 della legge 24 novembre 1981, n. 689».

A fronte del mancato pagamento in misura ridotta, il Garante, in virtù della trasformazione *ope legis* dell'atto di contestazione dell'infrazione in ordinanza-ingiunzione, iscriveva a ruolo le somme, trasmetteva il ruolo al concessionario per la riscossione, il quale, in data 18 dicembre 2019 – quindi oltre 5 anni dalla data di notificazione della contestazione – notificava all'interessato la cartella di pagamento, avverso la quale veniva proposta opposizione ex art. 615 c.p.c.

Secondo la prospettazione del giudice a quo la descritta disciplina, anzitutto, integrerebbe una violazione dell'art. 76 Cost. in quanto la legge delega n. 163/2017 non avrebbe esplicitamente abilitato il legislatore ad introdurre disposizioni sulla prescrizione. In secondo luogo denunciava la violazione dell'art. 3 Cost., in quanto la normativa oggetto di doglianze porrebbe una ingiustificata disparità di trattamento tra fattispecie identiche, solo in ragione della loro diversa collocazione temporale; in particolare, inoltre, l'interruzione legale della prescrizione andrebbe a ledere, «sulla base di una previsione di carattere retroattivo [...] senza un apparente valido motivo, [l']affidamento sull'estinzione del diritto in ragione dell'inerzia del titolare» e sarebbe «del tutto irragionevole, rispetto alla disciplina ordinaria degli atti interruttivi della prescrizione, ricollegare alla mera esistenza di un procedimento sanzionatorio l'effetto interruttivo della prescrizione».

La Corte, dichiarando **non fondata** la qlc in relazione alla violazione dell'art. 76 Cost., ha evidenziato come le indicazioni normative di cui all'art. 13, co. 3, lett. c) della legge delega – che ha conferito al legislatore il compito di «coordinare le disposizioni vigenti in materia di protezione dei dati personali con le disposizioni recate dal regolamento (UE) 2016/679» – sia espressione del principio secondo cui rientra nella competenza del legislatore delegato l'emanazione «di **norme che rappresentino un coerente sviluppo e un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante**, dovendosi escludere che la funzione del primo

sia limitata ad una mera scansione linguistica di previsioni stabilite dal secondo». Tale principio, ha aggiunto la Corte, trova un rafforzamento, nel caso di specie, nella circostanza per cui l'adattamento del codice sul trattamento dei dati personali ad «un corpo normativo articolato e fortemente innovativo, qual è il regolamento n. 679/2016/UE» rientri nell'ambito del «riordino di una **materia complessa**».

La Corte ha invece dichiarato **l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, co. 5, del d.lgs. n. 101/2018** in riferimento all'art. 3 Cost.: richiamando la recente sent. n. 151/2021, ha ribadito come il termine di prescrizione quinquennale, per la sua ampiezza, già suscettibile di interruzione, sia «inidoneo a garantire, di per sé solo, 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».

In questa cornice è evidente che l'interruzione automatica del termine di prescrizione quinquennale posta dalla disposizione censurata si traduce in una intollerabile compressione delle ragioni di tutela del privato, non essendo ravvisabile «**alcun motivo idoneo a giustificare un livello tanto intenso di compressione della posizione del privato**» e ponendosi di conseguenza in «**palese violazione del principio di ragionevolezza e del canone di proporzionalità**». [R. Mazza]

## ILLEGITTIME LE PREVISIONI DEL PIANO CASA DELLA REGIONE CAMPANIA

**Corte cost., sent. 24 novembre – 28 dicembre 2021, n. 261, Pres. Coraggio, red. Barbera**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

(l. reg. Campania, n. 19/2009, art. 12-*bis*, co. 2, 3 e 4)

[Cost., art. 117, secondo comma, lettera *s*), in relazione all'art. 145, co. 3 del Codice dei beni culturali e del paesaggio]

La Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate nella parte in cui prevedono che **gli interventi edilizi disciplinati** dalla legge medesima **possano essere realizzati in deroga alla normativa che definisce il Piano urbanistico territoriale dell'Area Sorrentino-Amalfitana** (l. reg. n. 35/1987), **quando questa non preveda limiti di inedificabilità assoluta.**

Secondo il Consiglio di Stato, **rimettente, dal combinato disposto delle previsioni impugnate deriverebbe la possibilità di realizzare interventi edilizi anche in deroga** alle prescrizioni della citata **l. regionale del 1987**, di approvazione del «Piano urbanistico territoriale dell'Area Sorrentino-Amalfitana», **avente valore sostanziale di Piano territoriale di coordinamento** con specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali.

**Preliminarmente la Corte condivide la valutazione del giudice a quo circa la non praticabilità di un'interpretazione conforme a Costituzione** delle disposizioni censurate: posto che l'impugnato art. 12-*bis*, co. 2, stabilisce la prevalenza delle disposizioni ivi contenute «su ogni altra normativa regionale, anche speciale, vigente in materia», la possibilità di circoscrivere tale previsione alla sola normativa urbanistica è radicalmente esclusa dall'espressa applicazione di tali disposizioni «anche nei territori [...] di pertinenza del PUT di cui alla legge regionale 35/1987», contenuta nel comma 4, con il connesso divieto di derogarvi, in base al comma 3, soltanto nel caso in cui il piano contenga «vincoli di inedificabilità assoluti». Da ciò si deduce che **le disposizioni censurate consentono di realizzare interventi edilizi nell'ambito delle tipologie contemplate dalla legge regionale, in deroga alle previsioni del PUT che non pongano vincoli di inedificabilità assoluti**.

Per costante giurisprudenza della Corte, «la conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato» (sentenza n. 172 del 2018), con la conseguenza che la tutela paesaggistica da questi apprestata rappresenta un limite inderogabile alla disciplina che le Regioni e le Province autonome possono dettare nelle materie di loro competenza (sentenza n. 86 del 2019).

Nel caso di specie, **le disposizioni censurate**, nel consentire di derogare al PUT, nella parte in cui esso non prevede limiti di inedificabilità assoluta, **contravvengono al principio di prevalenza gerarchica del piano paesaggistico su tutti gli altri strumenti di pianificazione territoriale** e urbanistica definita dall'art. 145 del Codice del paesaggio. Detto principio «deve essere declinato nel senso che al legislatore regionale è impedito [...] adottare normative che deroghino o contrastino con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, ossia con previsioni di tutela in senso stretto» (sentenze nn. 74 e 141 del 2021).

Il legislatore campano, secondo il giudice delle leggi, ha assegnato la definizione del relativo regime all'ordine della disciplina urbanistica e, nel degradare «**la tutela paesaggistica da valore unitario prevalente a mera "esigenza urbanistica"**» (sentenza n. 11 del 2016), **ha compromesso la tutela unitaria della pianificazione paesaggistica** che la normativa statale ha assunto a valore imprescindibile (sentenza n. 74 del 2021).

Ribadisce la Corte, infine, che la normativa sul Piano casa, pur nella riconosciuta finalità di agevolazione dell'attività edilizia, non può far venir meno la natura cogente e inderogabile delle previsioni del codice dei beni culturali e del paesaggio che «si impone al legislatore regionale che eserciti la propria competenza nella materia “edilizia ed urbanistica”» (sentenza n. 86 del 2019). [F. Covi-  
no]

**LE PROCEDURE SEMPLIFICATE PER L'INSTALLAZIONE DI PLATEATICI E DI ALTRE STRUTTURE LEGGERE, INTRODOTTE DALLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO, VIOLANO DISPOSIZIONI STATALI ESPRESSIVE DI NORME FONDAMENTALI DI GRANDE RIFORMA ECONOMICO-SOCIALE, IN CONTRASTO CON L'ART. 117, CO. 2, LETT. S), DELLA COSTITUZIONE**

**Corte cost., sent. 11 novembre – 30 dicembre 2021, n. 262, Pres. Coraggio, red. Prosperetti**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[artt. 37 e 43, co. 1, 6 e 9, l. Provincia autonoma di Trento n. 3/2020]

(art. 97 Cost., nonché artt. 4 e 8, d.P.R. n. 670/1972; artt. 9 e 117, co. 2, lett. s) e m), Cost., nonché artt. 4 e 8 Statuto speciale Trentino-Alto Adige)

La Corte costituzionale è chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale degli artt. 37 e 43, commi 1, 6 e 9 della legge della Provincia autonoma di Trento n. 3/2020, recante «Ulteriori misure di sostegno per le famiglie, i lavoratori e i settori economici connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e conseguente variazione al bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020-2022».

Il giudizio ha ad oggetto due distinte questioni di legittimità costituzionale, aventi ad oggetto, rispettivamente, l'art. 37 in riferimento all'art. 97 Cost. e agli artt. 4 e 8 del d.P.R. n. 670/1972 recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige» e l'art. 43, commi 1, 6 e 9 in riferimento agli artt. 9 e 117, co. 2, lett. s) e m), Cost., nonché agli artt. 4 e 8 dello Statuto speciale Trentino-Alto Adige.

La prima questione è dichiarata inammissibile dalla Corte costituzionale per genericità della motivazione.

Ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata, nel modificare l'art. 22-*bis* della l. n. 7/1997 in materia di concorso pubblico per l'accesso alla dirigenza di ruolo della Provincia, si sarebbe posta in contrasto con l'art. 97 Cost., per come attuato dal d. lgs. n. 165/2001, recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche». La disposizione censurata ha, infatti, reso meramente eventuale sia il percorso formativo, sia la relativa verifica finale, con ciò contravvenendo al limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, in violazione del principio di uniformità dei procedimenti di accesso alle qualifiche dirigenziali di primo livello stabilito dall'art. 2, co. 1, lett. *f*), della l. n. 421/1992, come richiamato dall'art. 1, co. 3, del d.lgs. n. 165/2001.

Purtuttavia, la q.l.c. è dichiarata inammissibile per genericità di motivazione dalla Corte costituzionale, la quale – in accoglimento dell'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Provincia autonoma di Trento – richiama il proprio consolidato orientamento in punto di adeguata motivazione a fondamento delle richieste di declaratoria di illegittimità costituzionale nei giudizi proposti in via principale (cfr. la richiamata sent. n. 115/2021 e giurisprudenza ivi citata) e sottolinea come il ricorrente abbia mancato di operare una ricostruzione della disciplina statale di reclutamento dei dirigenti che si assume violata e di formulare argomentazioni sufficienti a sostegno della censura.

Con il secondo motivo di ricorso, si lamenta il contrasto tra l'art. 43, commi 1, 6 e 9 della l. della Provincia autonoma di Trento n. 3/2020 e la disciplina di cui all'art. 181 del d.l. n. 34/2020, recante «Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19», convertito, con modificazioni, nella l. n. 77/2020, in violazione degli artt. 9 e 117, co. 2, lett. *s*) e *m*), Cost., oltreché dei limiti alla potestà legislativa provinciale stabiliti dal combinato disposto degli artt. 4 e 8 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige.

La disposizione censurata, nel prevedere procedure semplificate per l'installazione di plateatici e di altre strutture leggere – e, in specie, l'esenzione dall'obbligo di autorizzazione di cui agli artt. 21 e 106 del Codice dei beni culturali e del paesaggio e/o la sostituzione dell'autorizzazione con un procedimento di controllo successivo, effettuato a campione – sino al 31 dicembre 2021, contrasterebbe con la disciplina statale, nella parte in cui consente, quale misura di sostegno alle imprese di pubblico servizio, la deroga alla normale procedura di autorizzazione solo fino alla data del 31 ottobre 2020.

In via preliminare, il Giudice costituzionale rigetta l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa provinciale per difetto di motivazione ed interviene a meglio perimetrare *thema decidendum* ed oggetto dell'impugnazione: la Corte restringe la q.l.c. alle sole previsioni di cui ai commi 6 e 9 dell'art. 43, ritenendo

estranee le disposizioni contenute nel comma 1 che non siano riferibili ai commi testé citati.

Nel merito, la Corte accoglie la q.l.c. in riferimento all'art. 117, co. 2, lett. s), Cost., ritenendo che la disciplina provinciale contrasti con disposizioni statali espressive di norme fondamentali di grande riforma economico-sociale, quali gli artt. 21 e 106 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Discostandosi da quanto previsto dalla disciplina statale assunta a parametro interposto (il d.l. n. 34/2020), le disposizioni provinciali prevedono una maggiore estensione temporale (sino al 31 dicembre 2021 anziché al 31 ottobre 2020) del regime derogatorio introdotto in considerazione dell'emergenza pandemica (comma 6), oltreché la sostituzione dei procedimenti di autorizzazione preventiva con procedimenti di controllo successivi, da effettuarsi a campione (comma 9).

Sulla scorta di tali considerazioni, la Corte costituzionale ritiene che le disposizioni provinciali di cui ai commi 6 e 9 dell'art. 43 della legge della Provincia autonoma di Trento abbiano ecceduto il limite posto in materia di «tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare» dall'art. 8, num. 3), dello Statuto della Provincia autonoma, determinando così il contrasto con l'art. 117, co. 2, lett. s), Cost.

La Corte dichiara, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 43, comma 1 – limitatamente al termine come riferito alle disposizioni dei commi 6 e 9 – e dei commi 6 e 9 della legge della Provincia autonoma di Trento n. 3/2020. [A.C. Visconti]

*Monitore della Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2021

In copertina:

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