Forum di
QUADERNI COSTITUZIONALI
RASSEGNA
ISSN 2281-2113

Monitore della Giurisprudenza costituzionale n. 1/2022

decisioni 1/2022 – 110/2022

Hanno collaborato a questo numero

CORRADO CARUSO (coordinatore), ALBERTO ARCURI, LUCIA BUSATTA, MATTEO CALDIRONI, ANTONIO CHIUSOLO, FRANCESCO CONTE, ANDREA CONTIERI, FABIO CORVAJA, LUCA DI MAJO, CATERINA DOMENICALI, CATERINA DRIGO, SARA FABIANELLI, PAOLO GIOVARRUSCIO, YLENIA GUERRA, RICCARDO MAZZA, FRANCESCO MEDICO, FRANCESCA MINNI, MARTA MORVILLO, FEDERICO PEDRINI, MICOL PIGNATARO, STEFANO ROSSI, BEATRICE SBORO, SALVATORE TESORIERO, ELENA VALENTINI, ENRICO VERDOLINI, ANNA CAMILLA VISCONTI

© 2012-2022 Forum di Quaderni costituzionali - Rassegna
Rivista inclusa tra le Riviste scientifiche di Area 12 | ISSN 2281-2113

DISCIPLINA DELLE ISTITUZIONI EDUCATIVE E QUESTIONI DI GENERE: FRA ESIGENZA DI PRESERVARE "L'ARMONIA DEL SISTEMA" E RISPETTO DELLA DISCREZIONALITÀ DEL LEGISLATORE

Corte cost., sent. 11 novembre 2021 – 4 gennaio 2022, n. 1, *Pres.* Coraggio, *red.* San Giorgio

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 4-ter, comma 3, D.l. n. 255/2001, convertito in l. 333/2001]

(Cost., artt. 3 e 51)

Sollecitata dal Tribunale ordinario di Trapani – in funzione di giudice del lavoro - a pronunciarsi in merito alla legittimità costituzionale dell'art. 4-*ter*, comma 3, del D.l. 255/2001 recante *Disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2001/2002* convertito in l. n. 333/2001, la Corte Costituzionale ha dichiarato che rientra nella discrezionalità del legislatore il configurare un sistema educativo, quale quello attuale, attuato anche attraverso «l'istituzione di strutture convittuali nel quale la distinzione tra educatori ed educatrici è speculare e funzionale alla separazione tra allievi convittori e le allieve convittrici». Conseguentemente, viene dichiarata l'inammissibilità della q.l.c. presentata, con la quale il giudice *a quo* dubitava della compatibilità della normativa impugnata con il disposto di cui agli artt. 3 e 51 Cost.; normativa la cui applicazione aveva condotto all'esclusione di una educatrice di sesso femminile dal possibile inquadramento fra il personale educativo di un convitto maschile.

In particolare, la Consulta, ricostruita la normativa vigente, ha concluso ribadendo come il Legislatore abbia «inteso evidentemente configurare un sistema educativo attuato con l'istituzione di strutture convittuali, nel quale la distinzione tra educatori ed educatrici è speculare e funzionale alla separazione tra gli allievi convittori e le allieve convittrici». Inoltre, una declaratoria di incostituzionalità avrebbe inciso «sulla funzionalità dell'assetto» congegnato dal legislatore «generando, di conseguenza, disarmonie nel sistema complessivamente considerato». Pertanto, «la verifica della perdurante rispondenza della finalità presidiata dall'art. 4-*ter*, comma 3, del d.l. n. 255 del 2001, (…), agli orientamenti e ai valori radicati nella coscienza sociale», richiedendo, peraltro, «una rimeditazione della disciplina delle istituzioni educative nella sua globalità» spetterebbe alla discrezionalità del legislatore, il quale è l'unico soggetto cui compete la rimodulazione «del sistema normativo in esame, apprezzando, "quale interprete della volontà

della collettività" (…), la persistente opportunità del filtro selettivo prescritto dalla disposizione in scrutinio attraverso una rivalutazione delle ragioni che sorreggono la distinta configurazione delle istituzioni convittuali per allieve e per allievi». [C. Drigo]

NULLITÀ PROCESSUALI E QUESTIONI SUL TITOLO ESECUTIVO

Corte cost., sent 23 novembre 2021 – 13 gennaio 2022, n. 2, *Pres.* Coraggio, *red.* Viganò

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 670 c.p.p.]

(artt. 3, 13, 10, 25 comma 1, 117 comma 1 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 5, par. 1, lettera a), e 4 CEDU),

La questione di costituzionalità prende le mosse da una vicenda giudiziaria il cui protagonista – imputato minorenne al momento del fatto – era stato giudicato di fronte al Tribunale ordinario di Bologna, anziché con le forme e i modi stabiliti dal d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448, dinanzi al giudice specializzato in materia minorile. L'erronea investitura era dovuta a una circostanza non così infrequente: al momento dell'arresto per l'accusa contestata, l'imputato, di nazionalità straniera, era sprovvisto di documenti di riconoscimento. Recuperati i documenti identificativi comprovanti la minore età dell'imputato all'epoca dei fatti, già nel processo di cognizione la difesa aveva dedotto la nullità assoluta per incompetenza funzionale del Tribunale ordinario. Tuttavia, il ricorso per cassazione avverso la sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti era stato dichiarato inammissibile.

A molti anni di distanza dalla definizione di quel procedimento, il beneficio della sospensione condizionale della pena originariamente concesso al prevenuto è stato revocato, per effetto della commissione di altri reati nei cinque anni successivi dalla sentenza; e il pubblico ministero, previo provvedimento di cumulo, ha emesso ordine di esecuzione della pena per oltre tre anni di detenzione complessivi, comprendente anche la pena di due anni di reclusione e la multa applicate nella sentenza di patteggiamento a suo tempo divenuta irrevocabile.

Sulla scorta di tale premessa, il condannato si è rivolto al giudice dell'esecuzione, chiedendo di suo pugno il «*rifacimento del processo e lo scalaggio dei due anni dal cumulo n. 773/18 SIEP finché non avr[à] un giusto processo dal Trib. dei minori*».

Un'istanza, questa, tradotta, d'ufficio, dall'organo esecutivo, nella questione di costituzionalità dell'art. 670 c.p.p., su cui il Giudice delle leggi si è, appunto pronunciato con la sentenza in esame.
Il tema complessivo su cui è stato sollecitato l'intervento della Corte è dunque se la natura costituzionalmente vincolata della competenza funzionale del tribunale per i minorenni necessariamente imponga il travolgimento del giudicato in sede di incidente di esecuzione. In proposito, la prospettiva del giudice rimettente muove dall'impossibilità di desumere – tanto dal dato testuale dell'art. 670 c.p.p. quanto dalla relativa interpretazione giurisprudenziale – il potere-dovere del giudice dell'esecuzione «di dichiarare la nullità della sentenza di merito passata in giudicato derivante dalla violazione [in sede cognitiva] della competenza funzionale del Tribunale per i Minorenni».
All'esito di una pronuncia ricca e articolata, la Corte ha dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 670 c.p.p., sollevate in riferimento agli artt. 3, 10, 13, 25, primo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 5, paragrafi 1, lettera a), e 4, CEDU, «nella parte in cui non consente al giudice dell'esecuzione di rilevare la nullità della sentenza di merito passata in giudicato derivante dalla violazione della competenza funzionale del Tribunale per i Minorenni».
Numerosi gli argomenti posti a sostegno della decisione, tra cui spicca la constatazione che la pronuncia additiva auspicata dal rimettente avrebbe finito per «introdurre nel sistema un'ipotesi del tutto anomala di nullità, resistente alla formazione del giudicato, e derogatoria rispetto alla regola implicita di chiusura del sistema di cui si è detto. Il che spalancherebbe inevitabilmente la strada al riconoscimento di sempre nuove ipotesi di nullità "resistenti al giudicato", con le quali chi sia stato condannato in via definitiva potrebbe rimettere in discussione accertamenti già compiuti nei successivi gradi di giudizio sulla sussistenza di vizi procedimentali». [E. Valentini]

PRIMA I LAVORATORI PIEMONTESI? ILLEGITTIMA LA LEGGE REGIONALE CHE PRIVILEGIAVA LE IMPRESE A TRAZIONE PIEMONTESE NELLE GARE D'APPALTO

Corte cost., sent. 24 novembre 2021 – 14 gennaio 2022, n. 4, *Pres.* Coraggio, *red.* De Pretis

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 75 della legge n. 15 del 2020 della Regione Piemonte]

(art. 117, comma 1 e comma 2 lettera e) Cost.)

Con la sentenza n. 4 del 2022, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 75 della legge regionale n. 15 del 2020 della Regione Piemonte, per ragioni di contrasto con l'art. 117 comma 2 lettera e) Cost. È stata dichiarata assorbita la questione di presunto contrasto con l'art. 117 comma 1 Cost.

La disciplina ex art. 75 prevedeva che, fino al perdurare dell'emergenza sanitaria dovuta alla diffusione del virus Covid-19, nelle pubbliche gare potessero essere introdotti dei criteri premiali di valutazione delle offerte e relativa attribuzione dei punteggi nei confronti degli operatori economici che, per l'esecuzione di un appalto o di una concessione, si impegnassero a utilizzare, in senso prevalente, manodopera o personale proveniente dal territorio regionale.

Con la pronuncia in questione, la Corte Costituzionale ha rilevato la fondatezza della questione di legittimità dell'art. 75, sollevata in via principale dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera e Cost. e, nello specifico, della competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza».

La Corte ha ribadito che la nozione di concorrenza cui fa riferimento l'art. 117 comma 2 lettera e) riflette quella operante in ambito europeo e comprende le misure legislative volte a prefigurare procedure concorsuali che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza "per il mercato"): «la disciplina delle procedure di gara, la regolamentazione della qualificazione e selezione dei concorrenti, delle procedure di affidamento e dei criteri di aggiudicazione mirano a garantire che le medesime si svolgano nel rispetto delle regole concorrenziali e dei principi comunitari della libera circolazione delle merci», così da consentire l'effettiva partecipazione a qualsiasi operatore economico e imprenditoriale.

L'art. 75 ha la capacità di condizionare la dinamica della concorrenza del mercato, privilegiando alcuni operatori economici, a discapito di altri, dando luogo a una situazione di distorsione della competizione. In particolar modo, l'art. 75 avrebbe facilitato quegli operatori economici in grado di garantire l'impiego di un maggior numero di lavoratori piemontesi, a discapito delle imprese la cui attività avrebbe trovato fondamento, prevalentemente, su lavoratori provenienti da fuori regione. L'art. 75 è stato, quindi, considerato come idoneo a produrre degli effetti distorsivi sulle gare d'appalto e, in particolar modo, sulla scelta degli operatori economici vincitori.

Per queste ragioni, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 75, rilevando un contrasto di fondo con l'art. 117, comma 2, lettera e

Cost. e con la competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza». [E. Verdolini]

TRA INDENNITÀ E ASSSUNZIONI FLESSIBILI: LA REGIONE NON HA ECCEDUTO LE PROPRIE ATTRIBUZIONI

Corte cost., sent. 20 ottobre 2021 – 17 gennaio 2022, n. 5, *Pres.* Coraggio, *red.* Prosperetti

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 14, 15, 22, 46 e 91, c. 1°, e 3° della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 13/07/2020, n. 8]

(artt. 3, 97, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., e per violazione delle competenze statutarie della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste)

La pronuncia trae origine da un ricorso statale avente ad oggetto alcune disposizioni della legge regionale della Valle d'Aosta n. 8 del 2020 di assestamento del bilancio.

Con la prima questione, relativa agli articoli 14, 15 (su cui interviene la rinuncia al ricorso) e 22 della legge, il ricorrente lamenta che la Regione abbia istituito **indennità per il personale sanitario e assistenziale** in violazione delle competenze statutarie e della competenza esclusiva dello stato in materia di "**ordinamento civile**", ambito al quale è da ascrivere il rapporto di lavoro del personale sanitario.

La Corte rileva però che la questione non è fondata, poiché non ci sarebbe la violazione della competenza relativa all'ordinamento civile. Si tratta di emolumenti straordinari riconosciuti dalla Regione al personale sanitario e assistenziale per lo straordinario impegno profuso nell'emergenza sanitaria e vanno ricondotti, ad avviso della Corte, alla dimensione organizzativa della Regione autonoma.

Se non vi è violazione del riparto di competenze, nemmeno viene rilevata la violazione degli articoli 3 e 97 Cost., pure lamentata dal ricorrente, poiché il legislatore regionale non ha introdotto nessuna differenziazione, ma si è attenuto a quanto previsto dalla legge nazionale stessa (art. 1, co. 2, d.l. 18/2020, come convertito).

È esclusa pure la violazione del principio di **coordinamento della finanzia pubblica**. A questo proposito, la Corte richiama la propria consolidata giurisprudenza, affermando che «quando lo Stato non concorre al finanziamento del servizio sanitario delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, non "ha

titolo per dettare norme di coordinamento finanziario che definiscano le modalità di contenimento di una spesa sanitaria che è interamente sostenuta" da questi soggetti» (sentenze n. 341 del 2009 e 115 del 2012).

La seconda questione affrontata nella sentenza riguarda l'erogazione di un'indennità una tantum per il personale regionale e degli enti locali, pari a venti euro lordi per ogni giornata effettivamente lavorata nel periodo marzo-aprile 2020. Anche in questo caso lo Stato lamentava la violazione della competenza in materia di ordinamento civile, ma la Corte ha dichiarato la questione inammissibile per carenza di motivazione.

Infondata viene dichiarata anche la questione relativa alla previsione (art. 91) di modalità di assunzione di personale in modo flessibile per sostituire quello cessato dal servizio, in attesa dell'espletazione delle procedure concorsuali necessarie, sospese a causa della pandemia. Secondo la Corte, infatti, la Regione ha agito nei limiti delle proprie competenze relative all'organizzazione dell'amministrazione regionale e la situazione emergenziale costituisce il presupposto di fatto che legittima le assunzioni flessibili.

[L. Busatta]

NON SONO AMMESSE DISCIPLINE DIFFERENZIATE PER I FARMACISTI IN CALABRIA

Corte cost., sent. 25 novembre 2021 – 18 gennaio 2022, n. 6, *Pres.* Coraggio, *red.* Prosperetti

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt 1, c. 1° e 2°, 3, c. 2°, e 4 della legge della Regione Calabria 19/11/2020, n. 24]

(artt. 117, comma secondo, lett. L), art. 117, comma terzo, Costituzione)

La Corte costituzionale ha dichiarato illegittime alcune disposizioni della legge della Regione Calabria n. 24 del 2020 per contrasto con l'articolo 117 Cost., in particolare con il comma terzo, relativamente al **coordinamento della finanza pubblica** e per la violazione della competenza esclusiva dello stato in materia di **ordinamento civile** (art. 117, comma secondo, lett. l)).

In particolare, gli articoli 1 e 3 della legge calabra prevede la presenza obbligatoria della figura professionale del farmacista nelle strutture sanitarie, pubbliche e private, ove sono utilizzati farmaci, disciplinando inquadramento e compiti di ta-

le figura professionale. Tale disposizione viola i vincoli normativi statali volti al contenimento delle spese per il personale e del relativo reclutamento, ponendosi in contrasto con le competenze governative della gestione commissariale (delibera del Consiglio dei ministri 27 novembre 2020 e d.l. n. 35 del 2019). La Calabria è, infatti, sottoposta al **piano di rientro sanitario** sin dal 2010.

Le disposizioni impugnate violano, inoltre, la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, poiché alterano «la necessaria unitarietà a livello nazionale della disciplina del rapporto di impiego de quo come definita dal concorso della fonte normativa con quella contrattuale». Le attività contemplate dal legislatore regionale, infatti, sono definite come "**innovative**" dalla Corte costituzionale, poiché configurano nuove e più ampie competenze del farmacista che interagiscono con quelle assegnate dall'ordinamento ad altre figure dell'area sanitaria. [L. Busatta]

ILLEGITTIMI GLI ARTT. 34, COMMA 1, E 623, COMMA 1, LETTERA A) C.P.P. NELLA PARTE IN CUI NON PREVEDONO CHE IL GIUDICE DELL'ESECUZIONE SIA DIVERSO DA QUELLO CHE SI ERA GIA' PRONUNCIATO SULLA RICHIESTA DI RIDETERMINAZIONE DELLA PENA ANNULLATA CON RINVIO DALLA CASSAZIONE

Corte Cost., sent. 25 novembre 2021 – 18 gennaio 2022, n. 7, *Pres.* Coraggio*, red.* Amoroso

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[artt. 34 comma 1 e 623 comma 1 lett. a) c.p.p.]

(art. 3, primo comma Cost.; art. 111, secondo comma Cost.)

La sentenza dichiara l'illegittimità degli artt. 34 comma 1 e 623 comma 1 lett. a) c.p.p., con riferimento agli artt. 3, primo comma e 111, secondo comma Cost., nella parte in cui non prevedono che il giudice dell'esecuzione destinatario dell'annullamento con rinvio dalla Cassazione di un'ordinanza in materia di rideterminazione della pena sia diverso da quello che aveva pronunciato l'ordinanza stessa.

La decisione della Corte origina da un'ordinanza di rimessione formulata dal Giudice per le Indagini Preliminari presso il Tribunale ordinario di Verona, in funzione di giudice dell'esecuzione, con riferimento ad un procedimento

nell'ambito del quale lo stesso giudice, in seguito alla decisione di annullamento da parte della Corte di cassazione, era stato investito nuovamente della pronuncia sulla commisurazione della pena patteggiata (richiesta dal condannato a seguito della declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 73, comma 1, d.P.R. 309/1990 operata dalla sentenza n. 40 del 2019 della Corte costituzionale), nonostante sulla questione si fosse già espresso nell'ordinanza oggetto di annullamento.

Il rimettente ritiene che, a tali condizioni, non possa essere il medesimo giudice-persona fisica, che si sia già espresso nell'ordinanza annullata dalla Corte di cassazione, a decidere nel giudizio di rinvio su un aspetto fondamentale, qual è quello della quantificazione della pena, che implica «penetranti poteri di valutazione di merito». In questo senso, dubita della legittimità costituzionale degli artt. 34 comma 1 e 623 comma 1 lett. a) c.p.p. «nella parte in cui non prevedono l'incompatibilità a partecipare al giudizio di rinvio in capo al giudice dell'esecuzione che abbia pronunciato ordinanza di rigetto (o di accoglimento) della richiesta di rideterminazione della pena a seguito della declaratoria di illegittimità costituzionale di una norma incidente sulla commisurazione del trattamento sanzionatorio, annullata dalla Corte di cassazione» e, in subordine – con riferimento agli stessi parametri costituzionali ed alle medesime disposizioni – «nella parte in cui non prevedono l'incompatibilità a partecipare al giudizio di rinvio in capo al giudice dell'esecuzione che abbia pronunciato ordinanza di rigetto (o di accoglimento) della richiesta di rideterminazione della pena a seguito della declaratoria di illegittimità costituzionale, ad opera della sentenza n. 40 del 2019 di questa Corte, dell'art. 73, comma l, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 […], annullata dalla Corte di cassazione».

Ad avviso del giudice *a quo*, le norme censurate contrasterebbero, da un lato, con l'**art. 3**, **primo comma, Cost.,** perché, quanto al regime dell'incompatibilità del giudice, determinano una ingiustificata disparità di trattamento tra le fasi della cognizione e dell'esecuzione, ove si tratti di decisioni attinenti alla commisurazione della pena; dall'altro, con l'art. **111, secondo comma, Cost.**, ponendosi in contrasto con il principio di imparzialità e di terzietà del giudice.

La Corte, argomentata in premessa la rilevanza e l'ammissibilità delle questioni proposte, ritiene, nel merito, fondate le questioni proposte con riferimento ad entrambi i parametri evocati dal giudice rimettente.

Il ragionamento steso dai giudici costituzionali fa leva sulla **natura dei poteri di cognizione e decisione devoluti al giudice dell'esecuzione** nel giudizio di rinvio conseguente all'annullamento dell'ordinanza sulla rideterminazione della pena in ragione della dichiarazione di illegittimità costituzionale. In tale evenienza – osserva la Corte – il giudice dell'esecuzione è nuovamente investito della decisione circa la "misura" della responsabilità del condannato, dovendo a tal fine eser-

citare incisivi poteri di merito, volti alla rivalutazione sanzionatoria del fatto illecito, alla luce del nuovo e più favorevole minimo edittale. Non si tratta di una operazione da condurre alla stregua di criteri oggettivi, di mero riproporzionamento automatico della pena già quantificata in sede di cognizione, nell'ambito della diversa cornice edittale, ma di una vera e propria **nuova valutazione alla stregua dei parametri di cui agli artt. 132 e 133 cod. pen.**, per assicurare la finalità rieducativa della pena ai sensi dell'art. 27 Cost.: il giudice dell'esecuzione, insomma, è chiamato a "ritornare" sulla valutazione del fatto illecito, già compiuta in sede di cognizione, occupandosi nuovamente della gravità del reato, esercitando un potere discrezionale per adeguare la risposta punitiva al fatto concreto, che, per effetto della dichiarazione di illegittimità costituzionale della pena, ha assunto un diverso disvalore.

La Corte sottolinea, in definitiva, che la valutazione complessiva del fatto illecito demandata al giudice dell'esecuzione e resa necessaria a seguito di una pronuncia di illegittimità costituzionale, presenta tutte le caratteristiche del **"giudizio"** per come delineate dalla giurisprudenza costituzionale «che, in quanto tale, integra il «secondo termine della relazione di incompatibilità [...], espressivo della sede "pregiudicata" dall'effetto di "condizionamento" scaturente dall'avvenuta adozione di una precedente decisione sulla medesima res iudicanda» (sentenza n. 183 del 2013)».

Ne deriva che, in sede di rinvio dopo l'annullamento da parte della Corte di cassazione, il giudice dell'esecuzione – per essere «terzo e imparziale» (art. 111, secondo comma, Cost.) – deve essere persona fisica diversa dal giudice che, in precedenza, si è già pronunciato con l'impugnata (e annullata) ordinanza sulla richiesta di nuova determinazione della pena.

La Corte, pertanto, ha dichiarato costituzionalmente illegittimi gli artt. 34, comma 1, e 623, comma 1, lettera a), cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedono che il giudice dell'esecuzione deve essere diverso – nel senso di persona fisica diversa – da quello che ha pronunciato l'ordinanza sulla richiesta di rideterminazione della pena a seguito di declaratoria di illegittimità costituzionale di una norma incidente sulla commisurazione del trattamento sanzionatorio, annullata con rinvio dalla Corte di cassazione. [S.Tesoriero]

ABUSO D'UFFICIO: NON È MANIFESTAMENTE INGIUSTIFICATO IL DECRETO LEGGE DI RIFORMA

Corte cost., sent. 25 novembre 2021 – 18 gennaio 2022, n. 8, *Pres.* Coraggio, *red.* Modugno

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 23, co. 1, d.-l. n. 76 del 2020, conv., con modif., nella l. n. 120 del 2020]

(artt. 3, 77 e 97, Cost.)

La decisione definisce un incidente di costituzionalità avente a **oggetto una disposizione del decreto-legge n. 76 del 2020, c.d. decreto semplificazioni, che ha modificato la disciplina del reato di abuso d'ufficio, ridefinendo la violazione integrativa del reato e riducendo l'ambito della responsabilità penale**. In particolare, la disposizione, rimasta invariata all'esito della conversione, è intervenuta sull'art. 323 c.p., sostituendo, quale modalità di integrazione della fattispecie, la violazione «di norme di legge o di regolamento» con la più restrittiva violazione «di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge e dalle quali non residuino margini di discrezionalità». **Il remittente sollecita i giudici costituzionali a esprimersi sui vizi propri del provvedimento d'urgenza, qui intesi come vizi autonomi e secondo un particolare ordine di prospettazione: estraneità della norma rispetto alle finalità del provvedimento e assenza per la stessa dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza.** Dopo aver ricostruito la genesi e la *ratio* della disposizione, e superate le eccezioni di inammissibilità per la richiesta di una pronuncia di incostituzionalità *in malam partem*, la Corte ricorda le condizioni che essa stessa si è data per il sindacato sulla mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza (a partire dalla sent. n. 29 del 1995, poi con le sentt. nn. 171 del 2007 e 128 del 2008). Nel merito**, il primo profilo affrontato è quello della coerenza funzionale dell'eterogeneo decreto-legge**. **La *ratio* del provvedimento viene individuata dai giudici costituzionali non solo a partire dagli ordinari indici, quali il preambolo e i lavori preparatori, ma anche dalle dichiarazioni di natura politica espresse dal Presidente del consiglio nel presentare il decreto,** per corroborare «[l']idea che la ripresa del Paese possa essere facilitata da una più puntuale delimitazione delle responsabilità» della pubblica amministrazione: ragioni di contesto quali la "paura della firma" e la "burocrazia difensiva" rappresentano un «ostacolo al rilancio economico, che richiede, al contrario, una pubblica amministrazione dinamica ed efficiente». **Così ricostruita dalla Corte nella sua giustificazione, la norma censurata non è ritenuta «palesemente estranea alla traiettoria finalistica portante del decreto». Il secondo profilo si incentra, di per sé, sull'evidente mancanza del presupposto della straordinaria necessità ed urgenza**: secondo il giudice *a quo* sarebbe, in linea generale, «opinabile, se non addirittura impossibile», che la depe-

nalizzazione parziale di una figura criminosa rivesta caratteri di straordinaria necessità ed urgenza. **Sollecitata sulle condizioni di adozione, la Corte riconosce positivamente l'esistenza dei presupposti, escludendo, quindi, il vizio di costituzionalità, sulla base delle «due convinzioni» che danno corpo alla *ratio* della norma: che il "rischio penale" rappresenti una delle cause della "burocrazia difensiva" e che quest'ultima costituisca a propria volta un fattore di inefficienza della pubblica amministrazione. La Corte si avvede che «l'esigenza di contrastare tali fenomeni, incidendo sulle relative cause […], non nasce con l'emergenza epidemiologica,** ma si connette all'epifania, ben anteriore, degli indirizzi giurisprudenziali che hanno dilatato la sfera applicativa dell'incriminazione»; **al contempo, essa riconosce che «l'esigenza di far "ripartire" celermente il Paese dopo il prolungato blocco imposto per fronteggiare la pandemia […] ha impresso ad essa i connotati della straordinarietà e dell'urgenza». Secondo l'apprezzamento dei giudici costituzionali, la valutazione di Governo e Parlamento «non può considerarsi manifestamente irragionevole o arbitraria».** [C. Domenicali]

NO AI DIRIGENTI CHE VENGONO DAL PRIVATO PER LA DIREZIONE DELLA SANITÀ TRENTINA

Corte cost., sent. 11 novembre 2021 – 20 gennaio 2022, n. 9, *Pres.* Coraggio, *red.* Prosperetti

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 9, c. 1°, lett. c), e 18, c. 9°, della legge della Provincia autonoma di Trento 06/08/2020 n. 6]

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

La pronuncia trae origine da un ricorso statale contro alcune disposizioni della legge della Provincia autonoma di Trento n. 6/2020 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020-2022). Dopo aver riservato a separate pronunce l'analisi delle altre questioni sollevate nel ricorso statale, la Corte dichiara cessata la materia del contendere relativamente alla questione proposta sull'art. 9 della legge provinciale e si dedica all'esame della questione concernente l'articolo 18, co. 9 della medesima legge. Tale norma prevede, quale requisito essenziale per la nomina a **direttore di un'ar-**

ticolazione organizzativa fondamentale dell'Azienda provinciale per i servizi sanitari, l'aver maturato un'esperienza triennale (divenuta quinquennale per effetto delle modifiche legislative successivamente intercorse) di direzione in enti, aziende e strutture pubbliche o private di media o grande dimensione.

Secondo la Corte, la questione non è fondata in riferimento all'art. 117, comma secondo, lett. l), Cost., perché rientrano nella materia dell'**ordinamento civile** solo gli «interventi legislativi che […] dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere, […] che si impongono all'autonomia privata con il carattere dell'inderogabilità. Diversamente, i requisiti per l'accesso all'incarico di direttore sanitario non incidono sulla disciplina del rapporto di lavoro di diritto privato, ma intervengono a monte, in una fase «pubblicistico-organizzativa afferente l'organizzazione amministrativa».

La questione risulta, invece, fondata, in relazione all'art. 117, comma terzo. La disposizione impugnata rientra, infatti, nella materia della **tutela della salute**. A riguardo, la Corte ricorda che i principi fondamentali della materia sono previsti dal d.lgs. n. 502/1992, che richiede per tali figure apicali dell'amministrazione sanitaria una specifica esperienza nel settore pubblico. Ne scaturisce il contrasto con l'art. 3-sexies, comma 3, e 7-quater, comma 1, del **d.lgs. n. 502 del 1992**. La disposizione impugnata viene, dunque, giudicata costituzionalmente illegittima **limitatamente alle parole «o private»**, talché per le nomine apicali dell'amministrazione sanitaria trentina è richiesta solamente la pregressa esperienza di direzione in enti, aziende e strutture pubbliche di medie o grandi dimensioni. [L. Busatta]

IL PRINCIPIO DELL'EQUILIBRIO DI BILANCIO RECEDE A FRONTE DELLA NECESSITÀ DI ASSICURARE PRESTAZIONI SOCIALI INCOMPRIMIBILI

Corte cost., sent. 25 novembre 2021 – 20 gennaio 2022, n. 10, *Pres.* Coraggio, *red.* Antonini

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Artt. 74, c. 2, 75, c. 1 e 83, c. 2, d.P.R. 115/2002]

(Artt. 3, cc. 1 e 2, 24, c. 3 e 36, c.1, Cost.)

La Corte costituzionale, con il pronunciamento in commento, dichiara, per un verso, l'illegittimità costituzionale degli artt. 74, c. 2 e 75, c. 1 del d.P.R. 115/2002 – recante: *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A*) – nella parte in cui non prevedono che il patrocinio a spese dello Stato possa essere applicato all'attività difensiva svolta nel corso dei procedimenti di mediazione *ex* art. 5, c. 1-*bis*, d.lgs. 28/2010, per il caso in cui si sia raggiunto un accordo tra le parti; per l'altro, l'illegittimità costituzionale dell'art. 83, c.2, del medesimo d.P.R. nel parte in cui non prevede, ove occorra l'anzidetta eventualità, che alla liquidazione a favore del difensore provveda l'autorità giudiziaria che sarebbe stata competente nel decidere la controversia. La Corte, in prima battuta, osserva come l'art. 74, c. 2. d.P.R. 115/2002 faccia riferimento al beneficio del gratuito patrocinio esclusivamente nell'ambito del "processo", la cui introduzione è d'un canto presupposta dall'art. 75, c. 1 e ribadita dall'art. 83, c. 2, da ciò deducendosi come il patrocinio a spese dello Stato sia stato «contemplato dalle norme censurate in chiave eminentemente processuale». Si aggiunga, poi, come **l'introduzione della mediazione civile obbligatoria, che è condizione di procedibilità delle domande giudiziali nelle materie puntualmente indicate, abbia risposto a esigenze deflattive del contenzioso, essendo tale procedimento «contraddistinto dall'obbligatorietà», dovendo essere «espletato, pena l'improcedibilità della domanda, prima dell'instaurazione di una lite giudiziaria.** Esso, di conseguenza, condiziona, in determinate materie, l'esercizio del diritto di azione». **Da ciò deriva la fondatezza delle q.l.c. sollevate con riferimento agli artt. 3, cc. 1 e 2, Cost. e, più in particolare, con riguardo rispettivamente ai principi di ragionevolezza e uguaglianza formale e, ancora, all'art. 24, c. 3, Cost.** In relazione al canone della ragionevolezza, **la Corte evidenzia come «il nesso di strumentalità necessaria con il processo e la riconducibilità della mediazione alle forme di giurisdizione condizionata aventi finalità deflattive costituiscono elementi che rendono del tutto distonica e priva di alcuna ragionevole giustificazione l'esclusione del patrocinio a spese dello Stato quando la medesima mediazione si sia conclusa con successo e non sia stata in concreto seguita dalla proposizione giudiziale della domanda».** Diversamente opinando, si dovrebbe pervenire alla esclusione del patrocinio a spese dello Stato proprio «nei casi in cui il procedimento *de quo* ha raggiunto – in ipotesi anche grazie all'impegno dei difensori – lo scopo deflattivo prefissato dal legislatore» (ciò che potrebbe tradursi, per le parti non abbienti, in un disincentivo alla mediazione, giacché esse potrebbero decidere di instaurare il giudizio per poter ottenere le spese del giudizio). D'altro canto, con riguardo precipuo al portato degli artt. 3, c. 2 e 24, c. 3, Cost., e nella cornice della inviolabilità del diritto ad agire e a difendersi in giudizio, la Corte osserva come l'individuazione «di un "punto di equilibrio tra garanzia del

diritto di difesa per i non abbienti e necessità di contenimento della spesa pubblica in materia di giustizia" (sentenza n. 16 del 2018) rileva quando si tratti di giustificare modulazioni che si concretizzano, ad esempio, in filtri o controlli, come quelli previsti per i processi diversi da quello penale, nei quali il riconoscimento del beneficio in discorso presuppone che le ragioni di chi agisce o resiste in giudizio risultino non manifestamente infondate (sentenza n. 47 del 2020). Ben diversi si presentano, invece, **i termini della questione quando una determinata scelta legislativa giunge sino a impedire a chi versa in una condizione di non abbienza "l'effettività dell'accesso alla giustizia, con conseguente sacrificio del nucleo intangibile del diritto alla tutela giurisdizionale"** (sentenza n. 157 del 2021)». D'altronde, **nel caso di specie «sono nitidamente in gioco il "pieno sviluppo della persona umana" (art. 3, secondo comma, Cost.) e l'intero impianto dell'inviolabile diritto al processo di cui ai primi due commi dell'art. 24 Cost.: è quindi "naturalmente ridotto" il margine di discrezionalità del legislatore […] poiché si tratta comunque "di spese costituzionalmente necessarie", anch'esse inerenti, in senso lato, "all'erogazione di prestazioni sociali incomprimibili** (ex plurimis, sentenze n. 62 del 2020, n. 275 e n. 10 del 2016)" (sentenza n. 152 del 2020)». In tali fattispecie, allora, si produrrà una "recessione" del principio di equilibrio di bilancio, essendo la garanzia dei diritti di natura "incomprimibile" a dover incidere sul bilancio, non «l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione». Tutti i principi previamente enucleati sono destinati ad avere rilievo «nelle odierne questioni, poiché, data l'espressa previsione dell'assistenza dell'avvocato in sede di mediazione obbligatoria (art. 5, comma 1-bis, del d.lgs. n. 28 del 2010), è evidente che p**rivare i non abbienti del patrocinio a spese dello Stato significa destinarli di fatto, precludendo loro la possibilità della difesa tecnica, a subire l'asimmetria rispetto alla controparte abbiente in relazione a un procedimento che, come si è chiarito, in determinate materie è direttamente imposto dalla legge e rientra nell'esercizio della funzione giudiziaria giacché condiziona l'esercizio del diritto di azione».** Si evidenzia, allora, il nocumento prodotto dalle norme oggetto di censura sulle parti non abbienti con specifico riguardo al diritto di difesa, relativamente a un procedimento, quello di mediazione, imposto *ex lege* in materie determinate e «strumentale al giudizio al punto da condizionare l'esercizio del diritto di azione e il relativo esito». [Y. Guerra]

LE AREE NON IDONEE ALL'INSTALLAZIONE DI IMPIANTI DI PRODUZIONE DI ENEREGIA GEOTERMICA POSSONO ESSERE INDIVIDUATE DALLA REGIONE

Corte cost., sent. 25 novembre 2021 – 20 gennaio 2022, n. 11, *Pres.* Coraggio, *red.* San Giorgio

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[L. reg. Toscana n. 73/2020, art. 2]

(artt. 3, 9, 10, 97 e 117, primo comma, secondo comma, lettera s) e terzo comma, Cost., direttiva 2001/42/CE, d.lgs. n. 152/2006)

Il Presidente del Consiglio dei Ministri impugna l'art. 2, legge reg. Toscana 27 luglio 2020, n. 73, che definisce ed individua quali sono le aree non idonee per l'installazione di impianti di produzione di energia geotermica in Toscana, anche in applicazione di una precedente delibera del consiglio regionale n. 41 del 7 luglio 2021.

Secondo il ricorrente, la disposizione travalicherebbe le competenze statali di cui all'art. 117, commi 1 e 2, lett. s), nella misura in cui si prospetterebbe anche una lesione del principio di leale collaborazione per aver estromesso lo Stato dalle procedure preliminari di concertazione per la modifica del Piano Ambientale ed Energetico Regionale (PAER), come la procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS).

Ed invero, l'aver conferito efficacia immediata alla disposizione impugnata «anche ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della presente legge», avrebbe comportato, a cascata, una serie di questioni di legittimità costituzionale condensati in ben cinque motivi che si fondano, anche su una prospettata violazione della disciplina europea di cui 2001/42/CE.

Secondo la Regione Toscana, collocandosi la disciplina regionale in una dimensione diversa dalla tutela dell'ambiente e dei beni culturali, punta a massimizzare la tutela ambientale perché «costituisce una misura di salvaguardia del paesaggio e dell'ambiente». Parimenti potrebbe dirsi, a detta della Regione, per la deliberazione consiliare n. 41 del 2020, proprio perché «individua le aree non idonee all'installazione di impianti geotermici, in un vuoto normativo che consentirebbe, *a contrario*, ciò che la delibera vieta».

Neanche può prospettarsi una violazione del principio di leale collaborazione, laddove i contenuti della modifica al PAER non soltanto sono conformi alle previsioni del Piano di indirizzo territoriale (PIT) avente valenza di piano paesaggistico, ma lo stesso PIT «non risulterebbe inciso dalla modifica del PAER approvata con la delibera consiliare, e quindi nemmeno dalla norma della legge regionale impugnata».

La Corte risolve alcune questioni preliminari prima di entrare nel merito. Pur essendo intervenuta la revoca della deliberazione consiliare n. 41 del 7 luglio 2021 nelle more del processo, essa è irrilevante ai fini della decisione. Infondato il motivo avanzato dalla Regione Toscana per cui il ricorso sarebbe diretto a provocare l'illegittimità della suddetta delibera, dovendosi radicare l'oggetto nella «contestazione afferente al riparto di competenze legislative fra lo Stato e la Regione, revocandosi in dubbio – sotto diversi profili – che una legge regionale, nell'anticipare gli effetti di un atto amministrativo di adozione di piano, possa incidere sulla conclusione del relativo procedimento di formazione e abbassare, in tal modo, il livello di tutela ambientale stabilito dal vigente piano territoriale, avente valenza paesaggistica».

Nel merito, la Corte ricostruisce in termini generali la disciplina dettata dal decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010, recante *Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili* che, a sua volta, ha dato

attuazione all'art. 12, comma 10, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, *Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità*.

In particolare, dal procedimento istruttorio di cui al paragrafo 17 del summenzionato decreto, si evince che la «non idoneità costituisce solo una valutazione di "primo livello", che impone poi di verificare, in sede di autorizzazione, «se l'impianto così come effettivamente progettato, considerati i vincoli insistenti sull'area, possa essere realizzabile».

Il Collegio valuta coerente con le disposizioni nazionali l'intervento della Regione Toscana, anche in considerazione di quanto specificato nella più volte richiamata delibera n. 41 del 7 luglio 2021, ove si ricaverebbero le motivazioni sulla individuazione delle aree non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia geotermoelettrica.

La disposizione censurata, da un lato, «si pone a valle del richiamato procedimento istruttorio e anticipa gli effetti» della procedura istruttoria disciplinata a livello nazionale; dall'altro, produce effetti fino all'approvazione della modifica del piano e non oltre.

Parimenti, l'art. 2 della legge toscana è coerente con le prescrizioni contenute nel PIT, in quanto «si limita a rendere immediatamente efficace la valutazione negativa di "primo livello" per le sole aree "non idonee", mentre nulla prescrive né pregiudica per tutte le altre possibili localizzazioni».

Infondato, altresì l'ultimo motivo per erroneità del presupposto interpretativo, poiché la disciplina regionale non incide sugli impianti geotermici cc.dd. pilota che restano nell'ambito delle competenze statali. [L. Di Majo]

NON È ILLEGITTIMA LA PREVISIONE DELLA CERTIFICAZIONE DELLA DATA DELLA PROCURA PER IL RICORSO IN CASSAZIONE IN MATERIA DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE

Corte cost., sent. 1 dicembre 2021 – 26 gennaio 2022, n. 13, *Pres.* Coraggio, *red.* Amoroso

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 35 bis, c. 13°, del decreto legislativo 28/01/2008, n. 25, come inserito dall'art. 6, c. 1°, lett. g), del decreto-legge 17/02/2017, n. 13, convertito, con modificazioni, nella legge 13/04/2017, n. 46]

(artt. 3, 10, 24, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 28 e 46, paragrafo 11, della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, agli artt. 18, 19, paragrafo 2, e 47, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea)

La questione sottoposta all'attenzione della Corte costituzionale riguarda la disciplina prevista per la **procura alle liti per il ricorso in cassazione, in materia di protezione internazionale**. A tal proposito, il legislatore prevede, come requisito per l'ammissibilità, la necessità che la procura speciale per la cassazione sia successiva alla comunicazione del decreto impugnato e che **il difensore debba certificare la data di rilascio**, al fine di assicurare la presenza del richiedente sul territorio dello Stato. Il giudice remittente (Corte di Cassazione, sezione terza) rilevava un vizio di irragionevolezza e di discriminazione della disciplina, oltre alla violazione di parametri internazionali e sovranazionali. A tal proposito, visto l'intervento di una pronuncia della Sezioni Unite in materia, l'Avvocatura aveva eccepito che la sezione semplice della Cassazione avrebbe dovuto rimettere la questione alle Sezioni Unite, prima di sollevare questione di legittimità costituzionale. **La Corte costituzionale risponde sul punto affermando che il vincolo di non adottare un'interpretazione contrastante con le Sezioni unite recede di fronte ad una pronuncia di illegittima costituzionale e che questa ragione permette il radicamento della questione, nel senso della sua rilevanza.**

Nel merito, la Corte costituzionale riconosce infondate le questioni sottoposte dal giudice *a quo*. Dopo, infatti, la ricostruzione del panorama normativo in ma-

teria di modelli processuali previsti in materia di protezione internazionale, la Corte si concentra sul modello vigente, che ha escluso il secondo grado di giudizio e ha previsto il solo ricorso in cassazione, e ha previsto come requisito processuale – a differenza degli altri ricorsi in cassazione – l'onere dell'avvocato di certificare la "verità" della data, in modo da evitare le cd. procure in bianco. **Per i giudizi costituzionali, non vi è un problema di ragionevolezza della previsione in quanto l'addebito all'avvocato della certificazione della data è, in realtà, servente la regola generale della posterità della procura speciale per i ricorsi in cassazione e rappresenta un maggiore onere, funzionale alla *ratio* di dare maggiore ordine al giudizio di legittimità.** In questo campo, poi, la discrezionalità del legislatore è molto ampia e trova come solo limite l'irragionevolezza della norma che non risulta, però, nel caso di specie perché l'onere non rappresenta, da una parte, un aggravio procedurale che comprime oltre il livello minimo di tutela gli artt. 10, 24 e 111 Cost. e, dall'altra, poiché la finalità perseguita dal legislatore di maggiore certezza non è discriminatoria rispetto al generale regime previsto per i ricorsi in cassazione.

Sul fronte del parametro sovranazionale, la Corte, ribadendo la dottrina 269, entra nel merito della questione e sostiene che, per il diritto europeo, non è imposto un doppio grado di giudizio ma uno solo, in materia di ricorso per il diritto all'asilo, e che, stante il principio di autonomia processuale degli Stati membri, deve valere l'effettività e l'equivalenza della

tutela per i diritti riconosciuti dal diritto europeo. A tal proposito, nel caso in esame, non vi è un contrasto con il diritto europeo, perché il ricorso in cassazione rappresenta una tutela giurisdizionale ulteriore e maggiore rispetto a quella garantita dal diritto europeo e non vi è violazione del principio di equivalenza tra ricorsi per situazioni interne ed europee.

Sul piano, infine, del diritto convenzionale, la Corte nega la contrarietà della norma nazionale con gli artt. 6 e 13 CEDU relativi ad un equo processo perché la Corte EDU non obbliga gli Stati contraenti ad istituire gradi superiori al primo e perché la norma processuale in questione non viola il diritto ad una tutela effettiva da parte di un organo giurisdizionale. [F. Medico]

INAMMISSIBILE IL RICORSO DEI PARLAMENTARI "ISOLANI" CONTRO IL "GREEN PASS"

Corte cost., ord. 19 gennaio – 20 gennaio 2022, n. 15, *Pres.* Coraggio, *red.* Barbera

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

[Decreto-legge 30/12/2021, n. 229 e, in particolare, dell'art. 1, c. 2]

(artt. 1,67, 70, 71 e 72 Cost., nonché gli artt. 16, 3, 32 e 117 Cost.)

La Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato **da cinque parlamentari, residenti in Sicilia e in Sardegna**, in riferimento al **decreto-legge n. 229 del 2021**, il quale, in vigore dal 10 gennaio 2022 e fino alla cessazione dello stato di emergenza epidemiologica, subordinava l'utilizzo dei mezzi di trasporto pubblico al **possesso delle certificazioni verdi COIVID-19 (c.d. *green pass*)**. I ricorrenti (quattro deputati e un senatore), **sprovvisti delle certificazioni** in questione, avevano evidenziato che la previsione oggetto di conflitto impediva loro di raggiungere il Parlamento, mediante i mezzi di trasporto pubblico aereo o marittimo, dai rispettivi luoghi di residenza. Di conseguenza, tali soggetti avevano lamentato un **grave *vulnus* all'esercizio della funzione parlamentare**, soprattutto relativamente alla partecipazione all'attività legislativa (compresa quella inerente alla conversione in legge dello stesso decreto oggetto di conflitto) e all'elezione del Presidente della Repubblica, per la quale il Parlamento in seduta comune e i delegati regionali erano stati convocati il 24 gennaio 2022. Pertanto, i ricorrenti avevano ritenuto che il **Governo avrebbe invaso la funzione legislativa della quale il Parlamento è titolare**, finendo per imporre loro, tramite la previsione dell'obbligatorietà del "*green pass*" sui mezzi di trasporto, «una vaccinazione surrettizia, con modalità lesive dei parametri di cui all'art. 32 della Costituzione».

Nel dichiarare inammissibile il conflitto, la Corte ha rilevato che i ricorrenti non hanno evidenziato adeguatamente che vi sia stata **una manifesta lesione delle loro prerogative costituzionali**, poiché la disposizione oggetto di conflitto regolava le condizioni di accesso al trasporto pubblico da parte **dell'intera collettività e non ha per oggetto le specifiche attribuzioni dei parlamentari**, il cui esercizio - rammenta la Corte - deve essere garantito dai competenti organi parlamentari, nel rispetto della legislazione in vigore. [A. Contieri]

L'ENNESIMA DECLARATORIA DI ILLEGITTIMITA' COSTITUZIONALE PARZIALE DELL'ART. 34 COMMA 2 C.P.P.: UNA NUOVA IPOTESI DI INCOMPATIBILITA' DEL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Corte cost., sent. 20 ottobre 2021 – 21 gennaio 2022, n. 16, *Pres.* Coraggio, *red.* Modugno

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 34 comma 2 c.p.p.]

(artt. 3, 24 Cost.)

Con la sentenza n. 16 del 2022, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, c.p.p., nella parte in cui non prevede che il giudice per le indagini preliminari, che ha rigettato la richiesta di decreto penale di condanna per mancata contestazione di una circostanza aggravante, sia incompatibile a pronunciare sulla nuova richiesta di decreto penale formulata dal pubblico ministero in conformità ai rilievi del giudice stesso.
La pronuncia si presenta del tutto coerente con la copiosa giurisprudenza costituzionale sedimentatasi negli anni attorno all'art. 34 c.p.p.
Dopo aver ricordato che le norme sull'incompatibilità del giudice tutelano i valori della terzietà e dell'imparzialità della giurisdizione – presidiati dagli artt. 3, 24, co. 2, 111, co. 2, Cost. – e mirano a evitare che la decisione sul merito della causa possa essere o apparire condizionata dalla "forza della prevenzione" scaturente da valutazioni cui il giudice sia stato precedentemente chiamato in ordine alla medesima regiudicanda, la Corte ha dato conto dei criteri in base ai quali determinare l'insorgere dell'incompatibilità, con riguardo tanto alla "attività pregiudicante" quanto alla "sede pregiudicata".
Nel caso specifico, il Giudice delle leggi ha ritenuto che il rigetto della richiesta di decreto penale per mancata contestazione di una circostanza aggravante comporti una valutazione di merito sull'imputazione. Non solo: la pronuncia ha parimenti riscontrato anche il requisito della "diversità di fase", particolarmente rilevante ove si consideri che, per costante insegnamento della Corte, «affinché insorga l'incompatibilità, è necessario che la precedente valutazione si collochi in una diversa fase del procedimento» («essendo del tutto ragionevole che, all'interno di ciascuna delle fasi, resti preservata «l'esigenza di continuità e di globalità»). Il rigetto della richiesta di decreto penale di condanna determina infatti la restituzione degli atti al pubblico ministero (art. 459, co. 3, c.p.p.) e, con essa, la regressione del procedimento nella fase delle indagini preliminari. Di conseguenza, la successiva riproposizione della richiesta di decreto penale apre una nuova fase di giudizio che, sebbene omologa alla precedente, resta da essa distinta e nella qua-

le, pertanto, la valutazione "contenutistica" insita nel provvedimento di rigetto della prima richiesta esplica la propria efficacia pregiudicante.
Pertanto – ha concluso la Corte – l'art. 34, co. 2, c.p.p. va dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede l'incompatibilità del G.i.p. che abbia rigettato la richiesta di decreto penale per mancata contestazione di una circostanza aggravante a pronunciarsi sulla nuova richiesta di decreto penale avanzata dal pubblico ministero in conformità ai rilievi precedentemente formulati dal giudice. [E. Valentini]

NECESSARIA LA PREVENTIVA QUANTIFICAZIONE E COPERTURA DEGLI ONERI PER REALIZZARE L'EQUILIBRIO TENDENZIALE DEI BILANCI PUBBLICI

Corte cost., sent. 2 dicembre 2021 – 24 gennaio 2022, n. 17, *Pres.* Coraggio, *red.* Prosperetti

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[L. reg. Puglia n. 35/2020, artt. 15 e 27]

(artt. 3, 9, 32, 81, 97 e 117, secondo comma, lett. s) e terzo comma Cost.)

La sentenza dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 27 della L. reg. Puglia n. 35/2020 (legge di stabilità regionale 2021) per violazione dell'art. 81, terzo comma Cost., in quanto, imponendo alla Giunta regionale di provvedere all'istituzione della sesta centrale operativa 118 entro sei mesi dalla data di pubblicazione della legge, la disposizione comporta degli oneri e, pertanto, avrebbe dovuto individuare e quantificare i mezzi finanziari necessari per la sua attuazione; dichiara infondata la questione sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 32 Cost.; e dichiara estinto il processo – per rinuncia al ricorso – le questioni sollevate sull'art. 15 della legge regionale.
Sulla questione proposta con riferimento all'art. 32 Cost., il giudice ricorda che l'obiettivo fondamentale del Servizio di emergenza territoriale (118) è quello di garantire, attraverso l'intervento già sul luogo dell'evento, il migliore raccordo tra le esigenze della medicina extra-ospedaliera e quella ospedaliera, mediante un'opera di coordinamento e gestione degli interventi di soccorso. Anche alla luce dei bacini di utenza e della popolazione servita, il servizio ha assunto nel tempo, una tale complessità che il relativo modello organizzativo si è diversificato in maniera notevole nelle Regioni. L'Avvocatura generale dello Stato ha avvisato che

la norma impugnata, prevedendo l'istituzione di una sesta centrale operativa 118 nel territorio di competenza della ASL della Provincia di Barletta-Andria-Trani, non risulterebbe "funzionale alla logica di miglioramento della gestione delle attività di emergenza", in quanto un minor numero di centrali favorirebbe il tempestivo intervento e il ricovero dei pazienti presso le strutture ospedaliere maggiormente idonee. La norma impugnata si porrebbe quindi in contrasto con il criterio demografico stabilito nel d.m. n. 70/2015 e violerebbe l'art. 32 Cost. La Corte rileva, invece, che l'ampiezza del bacino di utenza considerato dalla disciplina statale non ha carattere vincolante, ma solo orientativo. Inoltre, sulla base dei dati forniti dalle due Province, la Corte condivide la tesi del resistente per cui l'istituzione di una nuova centrale operativa 118 risulterebbe giustificata. Sulla base di queste considerazioni, il giudice ritiene infondata la questione promossa in riferimento all'art. 32 Cost.

Accogliendo la questione promossa in riferimento all'art. 81 Cost., il giudice costituzionale rileva che imponendo alla Giunta regionale di provvedere all'istituzione della sesta centrale operativa 118 entro sei mesi dalla data di pubblicazione della legge, la norma impugnata comporta inevitabilmente degli oneri, e pertanto avrebbe dovuto individuare e quantificare i mezzi finanziari necessari per la sua attuazione. Proseguendo nel suo ragionamento, la Corte riprende le sentt. n. 26 del 2013, n. 115 e n. 70 del 2012 e ricorda che l'equilibrio tendenziale dei bilanci pubblici non si realizza soltanto attraverso il rispetto del meccanismo di autorizzazione della spesa, che viene salvaguardato dal limite dello stanziamento di bilancio, ma anche mediante la preventiva quantificazione e copertura degli oneri che derivano dalle nuove disposizioni. Rileva, inoltre, che la previsione che gli oneri finanziari siano a carico del Fondo sanitario regionale, ritenuta dalla difesa regionale idonea ad escludere la violazione del parametro costituzionale evocato dal ricorrente, può

ritenersi sufficiente allo scopo, proprio perché manca qualsiasi quantificazione dei mezzi finanziari necessari per verificare la copertura degli oneri stessi. [M. Pignataro]

VIOLA IL DIRITTO DI DIFESA LA CENSURA SULLA CORRISPONDENZA DEL DETENUTO IN 41 *BIS* CON IL DIFENSORE

Corte cost., sent. 2 dicembre 2021 – 24 gennaio 2022, n. 18, *Pres.* Coraggio, *red.* Viganò

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 41 bis, c. 2 *quater*, lett. e), della l. 26 luglio 1975, n. 354]

(artt. 3, 15, 24, 111 e 117, comma 1, della Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU)

Secondo la Corte costituzionale, la norma contenuta nell'articolo **41 *bis*** dell'ordinamento penitenziario, che – secondo l'interpretazione della Corte di cassazione – impone **il visto di censura sulla corrispondenza** tra il detenuto sottoposto al "carcere duro" e il proprio **difensore**, viola il diritto di difesa di cui all'**art. 24 Cost.**

Il diritto a conferire con il proprio difensore, pur non essendo assoluto e potendo essere circoscritto entro i limiti della ragionevolezza qualora si debbano tutelare altri interessi costituzionalmente rilevanti, come impedire ogni contatto con le organizzazioni criminali di appartenenza, sarebbe irragionevolmente compresso nel caso *de quo* (in quanto inidoneo a raggiungere tale obiettivo). Infatti, il detenuto può comunque avere colloqui personali con il proprio difensore, senza alcun limite quantitativo e al riparo da ogni controllo sui contenuti dei colloqui stessi da parte delle autorità penitenziarie.

Inoltre, il visto di censura opererebbe **automaticamente**, anche in assenza di qualsiasi elemento concreto che consenta di ipotizzare condotte illecite da parte dell'avvocato, «finendo così per gettare una luce di sospetto sul ruolo insostituibile che la professione forense svolge per la tutela non solo dei diritti fondamentali del detenuto, ma anche dello stato di diritto nel suo complesso. Ruolo che, per risultare effettivo, richiede che il detenuto o internato possa di regola comunicare al proprio avvocato, in maniera libera e riservata, ogni informazione potenzialmente rilevante per la propria difesa, anche rispetto alle modalità del suo trattamento in carcere e a violazioni di legge o di regolamento che si siano, in ipotesi, ivi consumate».

Pertanto, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettera e), della legge 26 luglio 1975, n. 354, nella parte in cui non esclude dalla sottoposizione a visto di censura la corrispondenza intrattenuta con i difensori. [M. Caldironi]

REDDITO DI CITTADINANZA E STRANIERI: NON IRRAGIONEVOLE IL REQUISITO DEL PERMESSO DI SOGGIORNO DI LUNGO PERIODO

Corte cost., sent. 9 novembre 2021 – 10 gennaio 2022, n. 19, *Pres.* Coraggio, *red.* De Pretis

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 2, c. 1°, lett. a), numero 1), del decreto-legge 28/01/2019, n. 4, convertito, con modificazioni, nella legge 28/03/2019, n. 26]

(artt. 2 e 3 della Costituzione, «anche nelle specifiche forme della tutela della famiglia e del lavoro ex artt. 31 e 38 Cost.», nonché dell'art. 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 14 della CEDU e gli artt. 20 e 21 della CDFUE)

La questione sottoposta alla Corte costituzionale riguarda la legittimità costituzionalità del requisito del possesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo per l'accesso al reddito di cittadinanza. La tesi sostenuta dal Tribunale di Bergamo, infatti, è quella secondo cui, essendo il reddito di cittadinanza una prestazione essenziale, diretta a soddisfare bisogni primari della persona umana, sarebbe illegittima qualsiasi discriminazione tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti. Da qui, inoltre, scaturisce un corollario di questa impostazione, secondo cui mancava un'irragionevole correlazione tra il requisito del permesso di lungo periodo e le situazioni di bisogno per le quali la prestazione è prevista. Da queste motivazioni deriva la lamentata violazione della disciplina in esame con gli artt. 2, 3, 31 e 38 e con gli artt. 14 CEDU, 20 e 21 CDFUE, in materia di non discriminazione.

La Corte costituzionale ha dichiarato in parte inammissibili e in parte infondate le censure. L'argomentazione sviluppata dai giudici costituzionali si costruisce a partire della natura del reddito di cittadinanza. Esso, infatti, non è una semplice misura di contrasto alla povertà, ma persegue diversi obiettivi di politica attiva e di integrazione sociale che non si risolve in una mera provvidenza assistenziale diretta a soddisfare un bisogno primario dell'individuo, ma presenta un contenuto più complesso di misura di politica attiva del lavoro, che comprende un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale. A questa sua prevalente connotazione si collegano la temporaneità della prestazione e il suo carattere condizionale, cioè la necessità che si accompagni a precisi impegni dei destinatari. **È da questa impalcatura di prestazione assistenziale "polimorfa" e non di sola misura di contrasto alla povertà che la Corte arriva a giustificare la non irragionevolezza di un requisito come quello del permesso di soggiorno UE e uno spazio ampio di discrezionali-**

tà del legislatore. Questo non esclude che resta compito della Repubblica, in attuazione dei principi costituzionali di cui agli artt. 2, 3 e 38, primo comma, Cost., garantire, apprestando le necessarie misure, il diritto di ogni individuo alla «sopravvivenza dignitosa» e al «minimo vitale». Tuttavia, il rilievo costituzionale di tale compito non può legittimare la Corte a intervenire "convertendo" verso esclusivi obiettivi di garanzia del minimo vitale una più complessa misura, come quella oggetto in esame, cui il legislatore ha assegnato finalità prevalentemente diverse. Motivazione ribadita anche in relazione al parametro convenzionale del principio di non discriminazione *ex* art. 14 CEDU. [F. Medico]

NON ILLEGITTIMA LA PREVISIONE DI UN DOPPIO STANDARD PROBATORIO PER LA CONCESSIONE DEI PERMESSI PREMIO AI DETENUTI NON COLLABORANTI CONDANNATI PER REATI OSTATIVI

Corte Cost., sent. 30 novembre 2021 – 25 gennaio 2022, n. 20, *Pres.* Coraggio*, red.* Zanon

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 4-bis, comma 1-bis, della legge 26 luglio 1975, n. 354]

(art. 3 e 27, secondo comma, Cost.)

Chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1-bis, della legge 26 luglio 1975, n. 354, la Corte costituzionale ha dichiarato, da un lato, inammissibile la questione sollevata in riferimento all'**art. 27, terzo comma**, della Costituzione; dall'altro, non fondata la questione sollevata in riferimento all'**art. 3 della Costituzione**.

La decisione della Consulta origina da un'ordinanza di rimessione formulata dal Magistrato di sorveglianza di Padova con riferimento ad un procedimento in cui un detenuto, che stava espiando una pena per reati ostativi di cui al comma 1 dell'art. 4-bis ord. pen., aveva fatto istanza per la concessione di un permesso premio, previo riconoscimento dell'impossibilità di una utile collaborazione con la giustizia.

Nella specie, Il rimettente dubitava della legittimità costituzionale del **regime probatorio differenziato** posto a fondamento del vaglio sulla pericolosità dei condannati per reati *ex* art. 4 bis ord.pen. richiedenti la concessione del permesso

premio, così come delineato a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 253 del 2019: da un lato, infatti, coloro che, pur potendo collaborare utilmente con la giustizia, serbano il silenzio possono accedere al beneficio solo ove siano acquisiti elementi tali da escludere, **sia l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, sia il pericolo del ripristino di tali collegamenti;** dall'altro, invece, i condannati in relazione ai quali sia stata accertata l'impossibilità o l'inesigibilità della collaborazione possono ottenere il permesso premio ove sia riconosciuta **la sola insussistenza di rapporti attuali con il contesto malavitoso** (senza la necessità, dunque, di un accertamento sul pericolo di ripristino di tali collegamenti).

Preliminarmente, la Corte vaglia **due eccezioni d'inammissibilità, dichiarandole infondate**.

Da un lato, i giudici costituzionali rilevano come il regime probatorio differenziato costituisca "diritto vivente" con riferimento al quale è ammesso il sindacato costituzionale ogni qual volta – come nel caso di specie - il rimettente abbia unicamente l'alternativa di adeguarsi ad un'interpretazione che non condivide o assumere una pronuncia in contrasto, probabilmente destinata ad essere riformata.

Dall'altro, la Corte si misura con la tesi della parte (costituita in giudizio) e del Consiglio dei ministri secondo cui le questioni di costituzionalità solleciterebbero una pronuncia in *malam partem*, dal momento che una sentenza di accoglimento determinerebbe, a carico del detenuto cui sia riconosciuta la collaborazione impossibile o inesigibile, un inasprimento degli oneri dimostrativi ai fini dell'accesso al permesso premio. I giudici costituzionali riconoscono che l'intervento richiesto renderebbe più gravosa la posizione del condannato impossibilitato a collaborare (o la cui collaborazione risulti non esigibile) ma dichiarano, comunque, infondata l'eccezione d'inamissibilità rilevando come il divieto di applicazione retroattiva non concerna i meri benefici penitenziari, quali appunto i permessi premio, sicché non è inibito alla Corte provvedere nel merito.

La cognizione delle questioni, operata separatamente rispetto ai due parametri costituzionali evocati dal remittente, conduce la Corte ad una preliminare **pronuncia di inammissibilità con riferimento all'art. 27, terzo comma, Cost. e ad una pronuncia di infondatezza con riferimento all'art. 3 Cost.**

Sul primo versante, i giudici costituzionali censurano la motivazione proposta dal rimettente ritenendola oscura ed apodittica, oltre che intrinsecamente contraddittoria. Nella specie, secondo il giudice *a quo*, solo l'eliminazione del regime differenziato avrebbe l'effetto di restituire al magistrato di sorveglianza, nei confronti di tutti i condannati per reati cosiddetti ostativi che intendano accedere al permesso premio, il potere di effettuare una valutazione individualizzata della personalità, e quindi anche della pericolosità con la possibilità di indagare le ragioni che hanno indotto lo stesso a scegliere il silenzio. Criticando tale argomen-

tazione, la Consulta osserva, da un lato, che l'auspicata valutazione individualizzata non è oggi preclusa alla luce dei margini di valutazione concessi al magistrato di sorveglianza nel giudizio sulla meritevolezza del beneficio; dall'altro, che una volta accertata l'impossibilità (o l'inesigibilità) di una utile condotta collaborativa, non vi è nessun margine per una indagine sulle ragioni che hanno indotto il detenuto al silenzio.

Sul secondo, nel merito, la Corte dichiara **non fondata la residua questione di legittimità costituzionale sollevata per asserita violazione dell'art. 3 Cost.**

In particolare, la differenziazione del regime probatorio appare alla Consulta non irragionevole.

Secondo i giudici costituzionali, infatti, il peso degli oneri dimostrativi da addossare al richiedente il permesso premio non può basarsi sul suo atteggiamento soggettivo, ma deve dipendere dalla **situazione oggettiva** all'esame della magistratura di sorveglianza. In questo senso, la situazione risulta apprezzabilmente diversa nei due casi posti in comparazione dal rimettente: nel primo, la valutazione giudiziale deve tenere conto di una collaborazione **oggettivamente ancora possibile, che viene tuttavia rifiutata**; nel secondo, il punto di partenza dell'esame giudiziale è costituito da una **collaborazione oggettivamente impossibile o inesigibile**. Tra le due categorie di detenuti, insomma, secondo la Corte, vi è «differenza ontologica» che conduce a distinguere «la posizione di chi "oggettivamente può, ma soggettivamente non vuole" (silente per sua scelta), da quella di chi "soggettivamente vuole, ma oggettivamente non può" (silente suo malgrado)» (Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 21 dicembre 2020, n. 36887). La scelta di serbare il silenzio, nonostante la possibilità di collaborare, determina un effetto di favore per la consorteria criminale e un sintomo di allarme, che giustifica una regola probatoria di maggiore rigore rispetto allo standard minimo – l'esclusione dell'attualità dei collegamenti con la criminalità organizzata – che può invece ritenersi sufficiente quando la collaborazione non potrebbe comunque essere prestata.

In definitiva, dunque, la diagnosi di non irragionevolezza della differenziazione in parola conduce la Corte a dichiarare infondata la questione proposta. [S. Tesoriero]

EMERGENZA COVID. VIA LIBERA AL PERSONALE SANITARIO "FRANCOFONO": "LA VALLE D'AOSTA HA PREROGATIVE SPECIFICHE SUL BILINGUISMO"

Corte cost., sent. 1 dicembre 2021 – 27 gennaio 2022, n. 21, *Pres*. Coraggio, *red*. Modugno

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 13, commi 1 e 2, art. 78, commi 2, lettere c) e d), 3, lettera a), 4, lettere b), c) e d), e 6, lettere b) e c), e art. 81, comma 3, della legge della Regione Valle d'Aosta 13 luglio 2020, n. 8; art. 56, comma 1, della legge della Regione Valle d'Aosta 16 giugno 2021, n. 15]

(Art. 117, commi primo, secondo lett. m) e s), e terzo, Cost.; art. 2, lettera q) St. Valle d'Aosta)

Con la sentenza n. 21 del 2022 la Corte costituzionale ha deciso alcune delle qqddll sollevate dallo Stato in relazione a disposizioni contenute nella L. 8 del 2020 della Regione Valle d'Aosta (in parte modificate con Legge regionale n. 15 del 2021) recante misure per «contrastare gli effetti dell'emergenza epidemiologica da COVID-19».

La Corte dichiara, *in primis*, l'inammissibilità delle censure erariali all'art.13 della Legge regionale, che consentiva l'assunzione di personale sanitario previa verifica della conoscenza della sola lingua francese. Sul punto, il ricorso statale ha infatti omesso di motivare in ordine al (preteso) superamento dei limiti delle competenze statutarie della Regione ad autonomia speciale, mentre – per converso – **la Regione Valle d'Aosta «vanta invece prerogative specifiche, sia in riferimento al bilinguismo, sia in riferimento all'organizzazione del sistema sanitario regionale»**.

È invece riconosciuta la fondatezza delle censure statali rispetto alle disposizioni regionali che prevedevano l'esonero dall'autorizzazione paesaggistica per una serie di interventi edilizi. Infatti, pur a fronte di un'ampia competenza regionale in materia di edilizia e urbanistica, «[d]eroghe alla disciplina dell'autorizzazione paesaggistica possono essere decise solamente dal legislatore statale». La Corte ribadisce altresì – come già recentemente statuito – che **la disciplina regolamentare contenuta nel d.P.R. 31 del 2017 «costituisce senza dubbio espressione dei principi enunciati dalla legge, in particolare dagli artt. 146 e 149 cod. beni culturali, che […] costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale idonee a vincolare anche la potestà legislativa regionale primaria»** delle Regioni ad autonomia speciale (v. sentenza n. 160 del 2021). Non sono invece fondate le ulteriori censure relative ad altre forme di semplificazione edilizia (prive di rilievo paesaggistico), in quanto rientranti nella potestà legislati-

va primaria della Regione e di per sé non derogatorie di norme fondamentali di riforma economico-sociale (comunque non invocate dallo Stato).

La Corte riconosce, inoltre, la fondatezza delle censure rivolte all'art. 81, comma 3, della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020, che prevede la proroga *ex lege* delle autorizzazioni necessarie per l'esercizio di discariche per rifiuti speciali inerti di titolarità pubblica, per violazione dell'art.117, secondo comma, lett. s) Cost. La Corte, infatti, ribadisce che «le Regioni sono legittimate ad intervenire [in materia ambientale] solo a condizione che ciò assicuri livelli di tutela dell'ambiente più elevati di quelli previsti dalla legislazione statale». Per converso, non rileva neppure che lo Stato avesse adottato – successivamente – disposizioni simili, prorogando le autorizzazioni esistenti in materia di trattamento dei rifiuti (ed esercitando, quindi, la propria potestà legislativa esclusiva individuando un punto di equilibrio tra opposte esigenze nel contesto dell'emergenza epidemiologica): **il giudizio promosso in via principale, infatti, «è giustificato dalla mera pubblicazione di una legge che si ritenga lesiva della ripartizione di competenze, a prescindere dagli effetti che essa abbia prodotto** (*ex multis*, sentenze n. 195 del 2017, n. 262 del 2016 e n. 118 del 2015)» (sentenza n. 178 del 2018). [F. Conte]

LA RIFORMA DELLE REMS SALVATA DALL'*ABERRATIO ICTUS* DEL GIUDICE

Corte cost., sent. 15 dicembre 2021 – 27 gennaio 2022, n. 22, *Pres.* Coraggio, *red.* Viganò

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[C.p., artt. 206 e 222; art. 3 ter d.l. n. 211/2011, conv. con mod. l. n. 9/2012, mod. dall'art. 1, co. 1, lett. a), d.l. n. 52/2014, conv., con mod. l. n. 81/2014]

(artt. 2, 3, 25, 27, 32 e 110 Cost.)

Sono state dichiarate inammissibili le questioni di legittimità costituzionale - sollevate dal GIP del Tribunale di Tivoli, in riferimento agli artt. 2, 3, 25, 27, 32 e 110 Cost. - dell'art. 3-*ter* del d.l. n. 211/2011, come conv., nel testo modificato dall'art. 1, comma 1, lett. *a*, del d.l. n. 52/2014, nella parte in cui, attribuendo l'esecuzione del ricovero provvisorio presso una residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza - Rems - alle Regioni ed agli organi amministrativi da esse coordinati e vigilati, esclude la competenza del Ministro della giustizia in relazio-

ne all'esecuzione di detta misura; nonché, nella parte in cui consente l'adozione con atti amministrativi di disposizioni generali in materia di misure di sicurezza in violazione della riserva di legge in materia. Secondo il giudice *a quo* l'attuale disciplina di assegnazione alle Rems contrasta con la riserva assoluta di legge in materia di misure di sicurezza e di trattamenti sanitari obbligatori, in quanto i «modi» di esecuzione della misura restano pressoché esclusivamente affidati a fonti subordinate e accordi tra il Governo e le autonomie territoriali. Gli artt. 2, 13 e 32, 2 co. Cost. esigono, in particolare, che il legislatore stabilisca - in chiave di *extrema ratio* ed entro i limiti della proporzionalità rispetto alle necessità terapeutiche e del rispetto della dignità della persona - se e in che misura sia legittimo l'uso della contenzione, ed eventualmente quali ne siano le modalità di esecuzione; inoltre, la legge non può non farsi carico della necessità di disciplinare in modo chiaro, e uniforme sul territorio, il ruolo e i poteri della magistratura di sorveglianza rispetto al trattamento degli internati e ai loro strumenti di tutela giurisdizionale nei confronti delle relative amministrazioni.

La Corte opera una necessaria chiarificazione della materia sottolineando come le misure di sicurezza nei riguardi degli infermi di mente incapaci totali in tanto si giustificano, in un ordinamento ispirato al principio personalista (art. 2 Cost.), in quanto rispondano contemporaneamente a entrambe le finalità, collegate e non scindibili, di cura e tutela dell'infermo e di contenimento della sua pericolosità sociale. Un sistema che rispondesse ad una sola di esse (quella di controllo dell'infermo "pericoloso"), e non all'altra, non potrebbe ritenersi costituzionalmente ammissibile.

Allorché un dato trattamento sia configurato dalla legge non soltanto come "obbligatorio" - con eventuale previsione di sanzioni a carico di chi non si sottoponga spontaneamente ad esso -, ma anche come "coattivo" - potendo il suo destinatario essere costretto con la forza a sottoporvisi, sia pure entro il limite segnato dal rispetto della persona umana -, le garanzie dell'art. 32, 2 co., Cost. debbono sommarsi a quelle dell'art. 13 Cost., che tutela in via generale la libertà personale, posta in causa in ogni caso di coercizione che abbia ad oggetto il corpo della persona.

Anche la misura di sicurezza dell'assegnazione in una Rems mostra questa natura "ancipite", a spiccato contenuto terapeutico, che comporta la necessità che essa si conformi ai principi costituzionali dettati in materia di misure di sicurezza e di trattamenti sanitari obbligatori, tra cui la riserva assoluta di legge prevista dagli artt. 25, 3 co., e 32, 2 co., Cost., che impone la previsione, oltre che dei «casi», anche dei «modi», di applicazione della misura.

Tale correlazione si ragione in funzione della circostanza secondo cui l'obiettivo di contenimento della pericolosità sociale non è incompatibile con la finalità di cura della malattia mentale, in quanto proprio in tale concorrente finalità - espressiva del dovere primario dell'ordinamento di cura della salute di ogni

individuo, sancito dall'art. 32 Cost. - si realizza, rispetto agli autori di reato in condizione di vizio totale o parziale di mente, la vocazione naturale di ogni misura di sicurezza al loro recupero sociale che accomuna, nel vigente quadro costituzionale, pene e misure di sicurezza.

È peraltro indubbio che il diffuso e significativo ritardo nell'esecuzione dei provvedimenti con il formarsi di lunghe liste di attesa - denunciato dal giudice rimettente e confermato dall'istruttoria esperita - evidenzia inoltre un difetto sistemico di effettività nella tutela dell'intero fascio di diritti fondamentali - delle potenziali vittime di persone socialmente pericolose, e della salute di queste ultime - che l'assegnazione a una Rems mira a tutelare ed esige di essere affrontato con ogni strategia opportuna, compreso l'esercizio degli ordinari poteri sostitutivi da parte del Governo. Né è conforme all'art. 110 Cost. una disciplina che, come quella censurata, non attribuisca alcun ruolo in materia di collocazione in una Rems - misura di sicurezza disposta dal giudice penale, ancorché fortemente caratterizzata in senso terapeutico - al Ministro della giustizia, affidandone l'esclusiva gestione ai sistemi sanitari regionali.

Ciò in quanto una misura di sicurezza, disposta dal giudice penale in seguito alla commissione di un reato da parte dell'interessato, sulla cui esecuzione è chiamato a sovraintendere il magistrato di sorveglianza, rientra a pieno titolo - non meno di quanto avviene per la pena - tra i «servizi relativi alla giustizia», e in particolare della giustizia penale, sulla cui organizzazione e funzionamento il Ministro della giustizia esercita una competenza fondata direttamente sull'art. 110 Cost.

Tuttavia, mentre una pronuncia che restituisca al Ministro della giustizia una competenza nel processo di individuazione di una Rems sarebbe palesemente inidonea a garantire l'obiettivo avuto di mira dal rimettente (la tempestiva collocazione dell'internando in una Rems), dall'altro una dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione censurata determinerebbe l'integrale caducazione del sistema delle Rems e produrrebbe non solo un intollerabile vuoto di tutela di interessi costituzionalmente rilevanti, ma anche un risultato opposto a quello auspicato. La Corte costituzionale ha quindi lanciato un monito al legislatore sottolineando l'urgente necessità di una complessiva riforma di sistema - rispetto alla quale non sarebbe tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa - che assicuri: a) un'adeguata base legislativa alla nuova misura di sicurezza; b) la realizzazione e il buon funzionamento, sull'intero territorio nazionale, di un numero di Rems sufficiente a far fronte ai reali fabbisogni, nel quadro di un complessivo potenziamento delle strutture in grado di garantire interventi alternativi adeguati alle necessità di cura e a quelle di tutela della collettività; c) forme di adeguato coinvolgimento del Ministro della giustizia nell'attività di coordinamento e monitoraggio delle Rems esistenti e degli altri strumenti di tutela della salute mentale

attivabili nel quadro della libertà vigilata, nonché nella programmazione del fabbisogno finanziario. [S. Rossi]

LA SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE D'APPALTO DA PARTE DELLE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E BOLZANO HA VIOLATO IL RIPARTO DI COMPETENZE EX ART. 117 COST. E I VINCOLI EUROPEI

Corte cost., sent. 25 novembre 2021 – 28 gennaio 2022, n. 23, *Pres.* Coraggio, *red.* Navarretta

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 2, commi 1, 3, 4, 7 e 8, 3, 4 e 6 della legge della Provincia Autonoma di Trento n. 2 del 2020; artt. 13, comma 1, 14, 16, 17, 18, 19, 22 e 23 della legge della Provincia Autonoma di Bolzano n. 3 del 2020; artt. 52, comma 2, comma 4, lett. c), commi 6, 7 e 8, e 57, comma 1, della legge della Provincia Autonoma di Trento n. 3 del 2020; art. 29 della legge della Provincia Autonoma di Trento n. 6 del 2020; artt. 1, comma 4, e 2, comma 3, della legge della Provincia Autonoma di Trento n. 13 del 2020]

(art. 117, comma 1 e comma 2, lettere e) ed l), Cost.)

La Presidenza del Consiglio dei Ministri ha promosso in via principale questioni di legittimità costituzionale riguardanti varie disposizioni della legge n. 2 del 2020 della Provincia Autonoma di Trento. Con successivi ricorsi, sono state promosse ulteriori questioni di legittimità costituzionale, relative a una serie di disposizioni modificative della suddetta legge, contenute nelle leggi n. 3, 6 e 13 del 2020 della Provincia Autonoma di Trento. Allo stesso modo, con altri ricorsi, sono state promosse questioni di legittimità costituzionale riguardanti la legge n. 3 del 2020 della Provincia Autonoma di Bolzano.

La legge n. 2 del 2020 e le leggi successive della Provincia Autonoma di Trento, nonché la legge n. 3 del 2020 della Provincia Autonoma di Bolzano, hanno introdotto una serie di disposizioni di semplificazione nelle procedure di aggiudicazione degli appalti, temporalmente circoscritte alla durata dell'emergenza pandemica.

Le innovazioni legislative hanno interessato plurimi aspetti di disciplina, fra i quali la possibilità di ricorrere alla procedura negoziata, senza pubblicazione del

bando di gara, per l'affidamento di lavori, servizi, forniture e incarichi; la possibilità di affidare incarichi tecnici per mezzo dell'affidamento diretto; la fissazione di criteri di valutazione delle offerte, dal punto di vista dei prezzi, della congruità complessiva e delle eventuali anomalie; la possibilità di esclusione di singoli concorrenti per anomalia delle offerte o per altri motivi; la verifica dei requisiti di partecipazione ai bandi in capo ai singoli concorrenti; la disciplina delle garanzie provvisorie prestate dagli offerenti, nelle forme della cauzione o della fidejussione; le modalità di stipula dei contratti, di esecuzione delle prestazioni e di pagamento dei corrispettivi dovuti; la possibilità di proroga contrattuale delle concessioni.

Le varie censure prospettate dalla Presidenza del Consiglio hanno riguardato dei profili di incompatibilità delle leggi regionali censurate con l'art. 117 Cost., sia dal punto di vista dei vincoli europei enunciati dal primo comma, sia dal punto di vista delle competenze legislative esclusive dello Stato in materia di «tutela della concorrenza» e di «ordinamento civile», ex art. 117 comma 2 Cost.

La Corte Costituzionale ha ritenuto che fossero effettivamente sussistenti alcuni dei profili di violazione dell'art. 117 Cost., commi primo e secondo, evidenziati dalla Presidenza del Consiglio, e ha conseguentemente dichiarato l'illegittimità di numerose disposizioni delle leggi n. 2, 3 e 13 del 2020 della Provincia Autonoma di Trento e della legge n. 3 del 2020 della Provincia Autonoma di Bolzano. [E. Verdolini]

È INCOSTITUZIONALE GRAN PARTE DELLA LEGGE DELLA REGIONE SARDEGNA IN MATERIA DI RIUSO, RIQUALIFICAZIONE E RECUPERO DEL PATRIMONIO EDILIZIO ESISTENTE E IN MATERIA DI GOVERNO DEL TERRITORIO

Corte cost., sent. del 29 novembre 2021 – 28 gennaio 2022, n. 24, *Pres.* Amato, *red.* Sciarra

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 1; 2; 3; 4, c. 1°, lett. a), b), c), nn. 1) e 2), g), h) e i); 5, c. 1°, lett. b), e i); 6; 7; 8; 9, c. 1°, lett. b); 11, c. 1°, lett. a), b), d), f), g) e h); 12; 13; 14; 15, c. 1°, lett. c); 16; 17; 18; 19; 21; 23; 24; 25, c. 1°, primo periodo; 26; 27; 28, c. 1° e 3°; e 30, c. 2°, della legge della Regione Sardegna n. 1/2021]

(artt. 3, 9, 97, 117, c. 1° e 2°, lett. l), m), s), Cost., art. 3 legge costituzionale n. 3/1948)

Con la sentenza n. 24/2022 la Corte costituzionale si è espressa in merito alla legittimità costituzionale di numerose disposizioni della legge n. 1/2021 della Regione Sardegna in materia di riuso, riqualificazione e recupero del patrimonio edilizio esistente e in materia di governo del territorio.

In particolare, il Giudice delle leggi ha dichiarato: ***i)*** **l'illegittimità costituzionale** degli artt. 2, 3, 5, c. 1°, lett. b) e i), 9, c. 1°, lett. b), 11, c. 1°, lett. a), 13, 14, c. 1°, lett. d), h), art. 15, c. 1°, lett. c), 16, c. 1°, lett. a), 17, 18, 19, 21, 23, 24, 25, c. 1°, primo periodo, 26, 27, 30, c. 2°; ***ii)*** **la non fondatezza** delle qlc degli artt. 1, 4, c. 1°, lett. a), b), c), numeri 1) e 2), g), h) e i), 5, c. 1°, lett. b) nella parte concernente gli incrementi volumetrici nelle zone urbanistiche omogenee A, e i) nella parte in cui introduce il comma 7-bis e 7-ter nell'art. 31 della legge reg. Sardegna n. 8/2015, 6, 7, 8, c. 1°, lett. a), 11, c. 1°, lett. b), d), f), g) e h), 12, 14, c. 1°, lett. a) e b), 28, c. 1° e 3°; ***iii)*** **l'inammissibilità** delle qlc degli artt. 8, c. 1°, lett. b), 14, c. 1°, lett. g), 16, c. 1°, lett. b).

Con particolare riguardo alle dichiarazioni di incostituzionalità, la Corte costituzionale ha seguito un ordine di analisi per **nuclei tematici**. Più precisamente, le questioni afferenti agli artt. 2, 11, c. 1°, lett. a), 17, 18, 19, 21, appartengono al tema dell'**edilizia e urbanistica**, materia nella quale, ai sensi dell'art. 3 dello statuto, la regione Sardegna ha potestà legislativa. Le disposizioni menzionate sono state dichiarate incostituzionali in riferimento proprio all'art. 3 citato, per contrasto con una serie di **«norme fondamentali di riforma economico-sociale» che vincolano «la potestà legislativa primaria della Regione nella materia dell'edilizia e dell'urbanistica»**. Tra queste, il Giudice delle leggi ha richiamato l'art. 15 t.u. edilizia, sull'efficacia temporale e la decadenza del permesso di costruire, l'art. 5, c. 9° e 10°, del d.l. n. 70/2011, che affida alle Regioni il compito di approvare leggi finalizzate a incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente, a promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti e di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione o da rilocalizzare, anche alla luce dell'esigenza di favorire lo sviluppo dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili; ancora, l'intesa sul "Piano casa", fondata sull'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008; gli artt. 34-bis e 36 t.u. edilizia in materia di interventi eseguiti in parziale difformità o in assenza di permesso di costruire.

In un secondo nucleo tematico, poi, rientrano le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, 5, c. 1°, lett. b) ed i), 9, c. 1°, lett. b), 13, 14, c. 1°, lett. d), h), 15, c. 1°, lett. c), 16, c. 1°, lett. a), 23, 24, 25, c. 1°, primo periodo, 26, 27, 30, c. 2°, che interferiscono «in misura prevalente con **la tutela paesaggistica**».

Al riguardo, la Corte ha ribadito, richiamando la recente sentenza n. 251/2021, che la pianificazione paesaggistica «integra **una regola di tutela primaria del paesaggio in nessun modo derogabile ad opera della legislazione regionale che, nella cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali, deve rispettare gli standard minimi uniformi di tutela previsti dalla normativa statale, potendo al limite introdurre un surplus di tutela e non un regime peggiorativo**».

Le disposizioni censurate, al contrario, derogano in maniera «disarmonica» e «senza una previa rideterminazione dei suoi contenuti con lo Stato» al percorso di leale collaborazione, intrapreso dalla stessa Regione Sardegna e dallo Stato, nel procedimento di revisione del piano delle aree costiere e nell'elaborazione del piano relativo alle aree interne, ponendosi, conseguentemente in contrasto con l'art. 3 dello statuto speciale e con gli artt. 9 e 117, c. 2°, lett. s), Cost. [R. Mazza]

LA DISAPPLICAZIONE DI UNA LEGGE REGIONALE OGGETTO DI GIUDIZIO IN VIA D'AZIONE NON PUO' ESSERE SOSPESA DALLE SOPRINTENDENZE.

Corte cost., sent. 30 novembre 2022 – 28 gennaio 2022, n. 26, *Pres.* Coraggio, *red.* De Pretis

Giudizio per conflitto di attribuzione tra enti

[Pareri della Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per la Città metropolitana di Cagliari e le Province di Oristano e Sud Sardegna 8 aprile 2021, prot. n. 11997-P, 15 aprile 2021, prot. n. 13167-P, e 28 maggio 2021, prot. n. 19529, e della Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per le Province di Sassari e Nuoro 11 maggio 2021, prot. n. 6889-P, e 19 maggio 2021, prot. n. 7466-P e prot. n. 7467-P.]

(Artt. 127, 134 e 136 Cost.; art. 10 l. cost. 3/2001)

Con la pronuncia in commento la Corte costituzionale si pronuncia dichiarando che non spetta allo Stato e, per esso, alla Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per la Città metropolitana di Cagliari e le Province di Oristano e Sud Sardegna il pronunciamento dei pareri dell'8 aprile 2021, prot. 11997-P, del 15 aprile 2021, prot. 13167-P, e del 28 maggio 2021, prot. 19529, per l'effetto, annullandoli; ugualmente, dichiara non spettante allo Stato e, per esso, alla So-

printendenza archeologia, belle arti e paesaggio per le Province di Sassari e Nuoro, il pronunciamento dei pareri dell'11 maggio 2021, prot. 6889-P, e del 19 maggio 2021, prot. 7466-P e prot. 7467-P, per l'effetto, annullandoli. La Corte, in primo luogo, si sofferma, respingendola, sull'eccezione di inammissibilità sollevata dal resistente, in ragione del fatto che «il conflitto promosso dalla Regione autonoma Sardegna presenta specifico tono costituzionale». **La stessa giurisprudenza costituzionale ha affermato, infatti, come sia idoneo «a innescare un conflitto intersoggettivo di attribuzione "qualsiasi comportamento significante, imputabile allo Stato o alla Regione, che sia dotato di efficacia e rilevanza esterna e che – anche se preparatorio o non definitivo – sia comunque diretto, in ogni caso, "'ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione nella altrui sfera di attribuzioni o, comunque, una menomazione altrettanto attuale delle possibilità di esercizio della medesima'** (sentenza n. 332 del 2011 […]"». Nel caso di specie, le doglianze espresse dalla Regione si imperniano sulla volontà delle Soprintendenze di non dare applicazione alle leggi regionali e, tra le altre, alla l. Regione Sardegna n. 1/2021. E allora, osserva la Corte, «si deve riconoscere che ciò che la ricorrente prospetta è la negazione della propria prerogativa costituzionale di ente titolare del potere di adottare leggi, che, ancorché in ipotesi illegittime, producono necessariamente i propri effetti fintanto che non vengano dichiarate tali», sicché «correttamente la Regione autonoma Sardegna ha promosso conflitto di attribuzione, prospettando la lesione delle sue competenze costituzionali derivante dalla denunciata disapplicazione da parte delle Soprintendenze di Cagliari, Oristano e Sud Sardegna, e di Sassari e Nuoro della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nelle more del giudizio di legittimità costituzionale proposto avverso tale legge». D'altro canto, il ricorso deve essere accolto pure nel merito. **La Corte, difatti, osserva come attraverso i pareri espressi dalle Soprintendenze, queste ultime abbiano effettivamente proceduto alla disapplicazione di una legge regionale creduta illegittima. E allora, essendosi «in presenza di una voluta disapplicazione, da parte di autorità amministrative statali, di una legge regionale su cui il Governo ha promosso questione di legittimità costituzionale, ne consegue che gli atti contestati violano le norme costituzionali richiamate dalla ricorrente, e precisamente gli artt. 127, 134 e 136 Cost. Tali disposizioni delineano – dopo le modifiche dell'art. 127 Cost. operate dalla legge cost. n. 3 del 2001 – un modello di impugnativa delle leggi regionali basato su un loro controllo successivo, tale da non escluderne l'efficacia, e quindi l'applicazione, anche laddove esse vengano contestate e fintantoché questa Corte non ne abbia dichiarato l'illegittimità costituzionale». Con la conseguenza che non poteva spettare al-**

le Soprintendenze la disapplicazione della normativa regionale, sia pure nelle more del giudizio di legittimità costituzionale. [Y. Guerra]

INCOMPARABILI FUNZIONI E TRATTAMENTI ECONOMICI DEL GIUDICE TRIBUTARIO DI PROFESSIONE CON QUELLE DEL GIUDICE TRIBUTARIO DI PROVENIENZA PRIVATA

Corte cost., sent. 1° dicembre 2021 – 28 gennaio 2022, n. 27, *Pres.* Coraggio, *red.* San Giorgio

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[d.l. n. 201/2011, conv. in l. n. 214/2011, art. 23-*ter*, comma 1; l. n. 147/2013, art. 1, commi 471, 473 e 474; d.l. n. 66/2014, art. 13]

(artt. 1, 2, 3, 10, 23, 36, 97, Cost., art. 23, comma 2, Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo)

Il c.d. *tetto massimo* alle retribuzioni e agli emolumenti per i lavoratori pubblici, di cui agli artt. 23-*ter*, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, dell'art. 1, commi 471, 473 e 474, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, e dell'art. 13 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, viene sottoposto a scrutinio della Corte a seguito di ordinanza di rimessione da parte del Consiglio di Stato, Sez. V.

Come noto, il trattamento economico annuo omnicomprensivo a carico dell'erario non può essere superiore a quello riconosciuto al primo presidente della Corte di Cassazione, cioè 240.000,00 annui. Il calcolo è cumulativo di tutti i redditi comunque percepiti annualmente.

La questione nasce, in origine, da una presunta disparità di trattamento economico tra chi esercita le funzioni giudice tributario nella qualità di dipendente (già) pubblico e, dunque, interessati dal c.d. *tetto massimo*, e gli altri giudici onorari che, al contrario, non lo sono.

Ad avviso del Consiglio di Stato ciò comporterebbe la violazione dell'art. 3 Cost. e, a cascata, una serie di ulteriori violazioni, tra cui: *a*) ancora l'art. 3 Cost., per la disparità di trattamento nell'ambito dei medesimi dipendenti pubblici, tra chi ha raggiunto il tetto massimo e chi non vi rientra; *b*) gli artt. 2 e 53 Cost., in relazione alla incoerente disparità reddituale che, incidendo sulla capacità reddituale, impatta negativamente sul dovere di solidarietà. In particolare, privare della «giusta mercede» l'attività lavorativa, equivarrebbe a sottrarre lo Stato di una importante porzione di contribuzione pensionistica; *c*) gli artt. 3 e 36 Cost., per la

riduzione dell'ufficio del giudice tributario di provenienza *pubblicistica* ad una sostanziale gratuità del lavoro prestato, comunque inferiore rispetto a chi, dipendente pubblico, non abbia raggiunto il tetto, o il giudice tributario di provenienza *privata*. Tale disparità violerebbe anche l'art. 10, comma 1, Cost., in relazione all'art. 23, comma 2, della *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*; *d*) l'art. 97 Cost., in quanto il trattamento economico deteriore ovvero gratuito disincentiverebbe e dissuaderebbe dallo svolgimento della funzione giudiziaria i funzionari pubblici con maggiore retribuzione, cioè quelli – di fatto – con maggiore esperienza; *e*) l'art. 1 Cost., avendo il legislatore classificato le professionalità acquisite secondo un parametro meramente economico e non sulla base delle professionalità acquisite.

Preliminarmente, la Corte costituzionale chiarisce alcune questioni. In primo luogo, ricorda come «i compensi dei componenti delle commissioni tributarie non sono assimilabili alla vera e propria retribuzione, ma consistono in semplici emolumenti». Il giudice tributario, invero, non è nemmeno equiparabile ad un incarico di natura temporanea ex art. 11, comma 2, d.lgs., n. 545/1992.

In secondo luogo, non è paragonabile la funzione del giudice tributario che esercita «in via esclusiva» funzione giurisdizionale e chi, ricoprendo il medesimo ufficio della giustizia

tributaria, esercita «funzioni onorarie». Una delle conseguenze delle richiamate differenziazioni è, per l'appunto, il trattamento retributivo.

Concordano con questa prospettazione anche la giurisprudenza della Corte di Cassazione (sentenze 21 marzo 2005, n. 6107, 8 luglio 2004, n. 12598, 14 maggio 2004, n. 9251) e la giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, IV Sez., sentenza 8 marzo 2019, n. 1600).

Principio generale da applicarsi in casi come questi è che quando «la componente oggettiva (rapporto di lavoro dipendente o autonomo con amministrazioni statali) si combina con quella soggettiva (emolumenti a carico delle finanze pubbliche) […] qualsiasi prestazione a carico dello Stato incide sulla definizione del trattamento economico annuo onnicomprensivo». A supporto di tale interpretazione v'è l'art. 23-ter, comma 1, u.p., d.l. n. 201/2011, per il quale «[a]i fini dell'applicazione della disciplina di cui al presente comma devono essere computate in modo cumulativo le somme comunque erogate all'interessato a carico del medesimo o di più organismi, anche nel caso di pluralità di incarichi conferiti da uno stesso organismo nel corso dell'anno».

Per altro verso, il limite al divieto di cumulo di cui all'art. 1, comma 489, l. n. 147/2013 ha un'applicazione restrittiva e limitata al cumulo tra i trattamenti pensionistici a carico dell'erario e i trattamenti economici omnicomprensivi. Parimenti, non trattandosi di incarico a tempo determinato perché sottoposto al solo limite anagrafico, non viene bypassato il limite del tetto.

Nel merito, le censure sollevate vengono dichiarate tutte infondate, oggetto peraltro di scrutinio già dalla stessa Corte con la sentenza n. 124 del 2017 relativamente all'art. 23-*ter*, d.l. n. 201/2011 e all'art. 11, d. l. n. 66/2014. L'esiguità delle risorse statali «vincola il legislatore a scelte coerenti, preordinate a bilanciare molteplici valori di rango costituzionale», così che il limite massimo per i dipendenti pubblici non è «manifestamente irragionevole» (cfr. le sentenze nn. 89/2020, n. 178/2017 e n. 192/2015), non sacrifica «in misura arbitraria e sproporzionata al diritto al lavoro» (sentenza n. 124/2017), anzi è «adeguata» (sentenza n. 124/2017) se considerato il parametro invalicabile dei 240.000,00 euro.

Le norme censurate, pertanto, non violano i parametri invocati e, più in particolare: *a*) in relazione all'art. 3 Cost., la comparazione «non è pertinente»; *b*) in relazione agli artt. 2, il c.d. *tetto* è al contrario atto a garantire la «mutualità intergenerazionale»; *c*) in relazione all'art. 53 Cost., lo Stato interviene come «datore di lavoro» e non come «ente impositore» così da non realizzare, oltre il cumulo, alcun prelievo coattivo, elemento quest'ultimo che qualificherebbe una prestazione di natura tributaria; *d*) in relazione agli artt. 3, 36 e 97 Cost., la Corte non ravvisa alcuna irragionevolezza, considerando il limite quantitativo un «riferimento ragguardevole, come tale non idoneo a ledere i livelli essenziali dei diritti». Neanche potrebbe accogliersi la tesi della presunta gratuità della prestazione lavorativa, atteso che si tratta pur sempre di una scelta libera e «volontaria»; *e*) infondata anche la presunta violazione dell'art. 1 Cost., restando nel perimetro della discrezionalità politica del legislatore i limiti e i vincoli «a condizione che la scelta, volta a bilanciare i diversi valori coinvolti, non sia manifestamente irragionevole e rispetti requisiti rigorosi che salvaguardino l'idoneità del limite fissato a garantire un adeguato e proporzionato contemperamento degli interessi contrapposti»; *f*) per quanto concerne, infine, la presunta violazione dell'art. 97 Cost., la Corte rileva la mancanza del nesso di correlazione funzionale tra il *tetto retributivo* e la «dissuasione» dal ricoprire cariche onorifiche da parte dei dipendenti pubblici. Anzi, *a contrario*, la previsione mira a «promuovere il ricambio generazionale nel lavoro pubblico». [L. Di Majo]

ECCESSIVO IL LIMITE MINIMO DEL TASSO DI CONVERSIONE PER SOSTITUIRE UNA PENA DETENTIVA IN PECUNIARIA

Corte cost., sent. 12 gennaio – 1 febbraio 2022, n. 28, *Pres.* Amato, *red.* Viganò

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 53, c. 2°, della legge 24/11/1981, n. 689]

(artt. 3, comma 2, 27, comma 3, e 117, comma 1, della Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 49, par. 3, della CDFUE)

È **illegittimo** il limite minimo del **tasso di conversione** giornaliero delle **pene detentive** (non superiori ai sei mesi) in **pecuniarie** fissato in 250 euro al giorno. Secondo la Corte, infatti, la quota giornaliera di 250 euro è ben superiore a quella che la gran parte delle persone che vivono oggi nel nostro Paese sono ragionevolmente in grado di pagare, in relazione alle proprie disponibilità reddituali e patrimoniali.

Una quota giornaliera di conversione così elevata «ha determinato, nella prassi, una drastica compressione del ricorso alla sostituzione della pena pecuniaria, che pure era stata concepita dal legislatore del 1981 – in piena sintonia con la logica dell'**art. 27, terzo comma, Cost.** – come prezioso strumento destinato a evitare a chi sia stato ritenuto responsabile di reati di modesta gravità di scontare pene detentive troppo brevi perché possa essere impostato un reale percorso trattamentale, ma già sufficienti a produrre i gravi effetti di lacerazione del tessuto familiare, sociale e lavorativo, che il solo ingresso in carcere solitamente produce» (Corte cost., sent. 15/2020). Al tempo stesso, la disposizione censurata ha finito per «trasformare la sostituzione della pena pecuniaria in un privilegio per i soli condannati abbienti», in contrasto con l'**art. 3 Cost.**

Secondo la Corte, allora, ai 250 euro debbono essere **sostituiti** i 75 euro già previsti dalla normativa in materia di decreto penale di condanna, fermo restando l'attuale limite massimo giornaliero di 2.500 euro. Naturalmente il legislatore può, nella sua **discrezionalità**, individuare soluzioni diverse e, in ipotesi, ancor più aderenti ai principi costituzionali definiti nella sentenza. [M. Caldironi]

IDENTITÀ FINALISTICA E DI TRATTAMENTO PER DETENZIONE DOMICILIARE ORDINARIA E SPECIALE

Corte Cost., sent. 11 gennaio – 3 febbraio 2022, n. 30, *Pres.* Amato*, red. Petitti*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 31 Cost.]

(Art. 47-quinquies della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà)

È fondata la qlc sollevata dal Magistrato di sorveglianza di Siena, in merito alla disposizione censurata, nella parte in cui non prevede per la detenzione domiciliare speciale l'applicazione provvisoria consentita dall'art. 47-ter, comma 1-quater, ordin. penit. per la detenzione domiciliare ordinaria, e cioè la possibilità per il detenuto di presentare l'istanza di detenzione domiciliare, se genitore di minore di anni dieci, e sul presupposto che non sussista un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti o di fuga, «[n]ei casi in cui vi sia un grave pregiudizio derivante dalla protrazione dello stato di detenzione», anziché al tribunale di sorveglianza, «al magistrato di sorveglianza che può disporre l'applicazione provvisoria della misura».

In tal modo sarebbe infatti irragionevolmente preclusa la concessione urgente di una misura di tutela della prole di tenera età e verrebbero lesi i principi di umanità della pena, essenzialità della cura genitoriale e preminenza dell'interesse del minore.

Tra le ragioni umanitarie che possono autorizzare la detenzione domiciliare ordinaria, rientra quella di preservare del rapporto genitoriale con minori in tenera età; la detenzione domiciliare speciale ha natura "sussidiaria" e "complementare" rispetto alla detenzione domiciliare ordinaria, in quanto, pur condividendo con tale misura la finalità di tutela del figlio in tenera età di persona condannata a pena detentiva, può trovare applicazione anche nell'ipotesi in cui la pena da scontare dal genitore superi il limite dei quattro anni di reclusione, viceversa ostativo alla concessione della misura ordinaria.

In altre parole, le due misure alternative perseguono la stessa finalità, cioè quella di evitare, fin dove possibile, che l'interesse del bambino sia compromesso dalla perdita delle cure parentali, come peraltro confermato dalla stessa Corte in molteplici pronunce (ex multis, sentt. 177/2009, 211/2018, 187/2019, 18/2020), e tale identità finalistica non giustifica la disparità di trattamento nel negare la possibilità di concessione della misura cautelare nei casi di detenzione domiciliare speciale. Ne discende che il magistrato di sorveglianza potrà applicare in via provvisoria la detenzione domiciliare speciale «quando sono offerte concrete indicazioni in ordine alla sussistenza dei presupposti per l'ammissione» e «al grave pregiudizio derivante dalla protrazione dello stato di detenzione», a ciò provvedendo con ordinanza tipicamente interinale, la quale «conserva efficacia fino alla decisione del tribunale di sorveglianza, cui il magistrato trasmette immediatamente gli atti, che decide entro sessanta giorni». [F. Minni]

REATI OSTATIVI: LA CORTE RIBADISCE CHE IN CASO DI CUMULO L'IMPEDIMENTO VIENE MENO SE L'INTERESSATO HA GIÀ ESPIATO LA PARTE DI PENA RELATIVA AI REATI OSTATIVI.

Corte cost., sent. 12 gennaio – 15 febbraio 2022, n. 33, *Pres*. Amato, *red*. Modugno

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 4-*bis*, comma 1-*quater*, legge 26 luglio 1975, n. 354]

(artt. 3 e 27 Cost.)

Con la **sentenza n. 33 del 2022** la Corte costituzionale è tornata sullo **scioglimento del cumulo in materia di reati ostativi**. Nel dichiarare l'inammissibilità una questione di legittimità sollevata nei confronti dell'art. 4-bis, comma 1-quater, della legge 354/1975, ha **ribadito il principio l'orientamento** secondo cui, **in caso di cumulo** – sia materiale che giuridico - **di pene per diversi titoli di reato** (alcuni dei quali soltanto ostativi alla fruizione dei benefici penitenziari) **«occorre procedere allo scioglimento del cumulo, venendo meno l'impedimento qualora l'interessato abbia già espiato la parte di pena relativa ai predetti reati»**.

L'intervento della Corte era stato stimolato da una questione di legittimità costituzionale sollevata dal **Tribunale di sorveglianza di Messina** nei confronti dell'art. **4-*bis*, comma 1-*quater***, della **legge 26 luglio 1975, n. 354,** in riferimento agli **artt. 3 e 27 della Costituzione**, nella parte in cui prevede che i **benefici** di cui al comma 1 (assegnazione al lavoro all'esterno, i permessi premio e le misure alternative alla detenzione previste dal capo VI, esclusa la liberazione anticipata) **possono essere concessi al condannato per i delitti di cui agli artt. 609-bis e 609-ter del codice penale solo sulla base dei risultati dell'osservazione scientifica della personalità** condotta **per almeno un anno.**

La questione sorge dall'istanza presentata per la concessione delle misure alternative alla detenzione di cui agli artt. 47, 47-ter o 50 ordin. penit., da parte di un detenuto che, per fatti a lui non addebitabili, non era stato sottoposto ad osservazione scientifica della personalità e che, dovendo espiare una pena residua inferiore a un anno di reclusione, avrebbe perso la possibilità di accedere alle misure alternative richieste.

Secondo il rimettente, la rigidità del parametro temporale (stabilito come soglia minima unica e indifferenziata) per l'osservazione avrebbe violato l'articolo 3 Cost., che avrebbe imposto una durata legata all'effettiva personalità del reo. La

rigidità del parametro, determinerebbe, infatti, una duplice disparità di trattamento irragionevole: una tra i cosiddetti «sex offenders» e e gli autori di altri reati, per i quali è possibile accedere alle misure alternative sulla base di un'osservazione scientifica della personalità legata all'effettivo «profilo» del condannato; l'altra interna, posto che il condannato per reato sessuale a una pena più severa, ha la prospettiva, previa osservazione annuale, di ottenere una misura alternativa, a differenza di chi, condannato per un fatto meno grave, debba espiare una pena, anche residua, inferiore a un anno di reclusione, il quale non potrebbe mai accedere al beneficio.

L'incompatibilità con l'art. 27 Cost., sarebbe derivata invece dal dato secondo cui la funzione rieducativa della pena verrebbe compromessa dalla rigidità del parametro temporale, posto che soltanto un vaglio nel merito, previa osservazione della personalità di congrua durata, consentirebbe di individuare la modalità di espiazione della pena in concreto più idonea a rieducare il reo.

La questione è però dichiarata **inammissibile**, per una ragione «rilevabile ex officio, legata all'**insufficiente descrizione della fattispecie concreta e al difetto di motivazione sulla rilevanza**».

L'insufficiente descrizione della fattispecie e del motivo della sua rilevanza deriva, secondo la Corte, dal fatto che **l'istante nel procedimento *a quo* era stato condannato per tre diversi reati** - sequestro di persona aggravato, violenza sessuale aggravata e lesioni personali aggravate – **di cui uno solo** – la violenza sessuale aggravata – **ostativo** alla concessione dei benefici penitenziari. Alla luce di questa situazione di fatto, «sarebbe stato onere del rimettente verificare e specificare a quale, o a quali, di tali reati era imputabile la modesta frazione di pena residua».

A determinare la dichiarazione di inammissibilità è stata dunque la **lacunosità dell'ordinanza di remissione.** La Corte di Cassazione, in effetti, recependo le indicazioni fornite dalla sentenza n. 361 del 1994, ha da tempo consolidato un orientamento secondo cui, in caso di cumulo - materiale o giuridico - di pene per diversi titoli di reato (alcuni dei quali soltanto compresi nell'elenco dell'art. 4-*bis* o.p.), occorre procedere allo scioglimento del cumulo, **venendo meno l'impedimento alla fruizione dei benefici penitenziari qualora l'interessato abbia già espiato la parte di pena relativa ai reati ostativi,** dovendosi ritenere scontata per prima la pena più gravosa per il reo, ossia quella riferibile ai reati che non consentirebbero l'accesso ai benefici (tra le altre, Corte Cass. Sez. I, sentenza n. 28141 del 2021).

Ne deriva che, **non permettendo di comprendere se la frazione di pena ancora da scontare sia imputabile ai soli reati non ostativi, l'ordinanza di rimessione impedisce di verificare l'effettiva rilevanza della questione**. [A. Arcuri]

…ANCHE PER IL REDDITO DI INCLUSIONE NON È IRRAGIONEVOLE IL REQUISITO DEL PERMESSO DI SOGGIORNO DI LUNGO PERIODO!

Corte Cost., sent. 11 gennaio – 23 febbraio 2022, n. 34, *Pres.* Amato, *red.* De Pretis

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

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

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

La questione sottoposta alla Corte costituzionale riguarda la legittimità costituzionalità del requisito del possesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo per l'accesso al reddito di inclusione. Come nella precedente sent. 19/2022 le tesi del Tribunale di Bergamo sono due: 1. il reddito di inclusione è una prestazione essenziale, diretta a soddisfare «"bisogni primari" inerenti alla stessa sfera di tutela della persona umana» ed in relazione a questo tipo di prestazioni, qualsiasi discriminazione tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti sarebbe costituzionalmente illegittima; 2. anche qualora il reddito di inclusione fosse considerato «prestazione esterna al nucleo dei bisogni essenziali», non vi sarebbe una ragionevole correlazione tra il requisito richiesto e le situazioni di bisogno a rimedio delle quali la prestazione è prevista, considerato anche che la disciplina in questione già contemplava «il requisito del radicamento», essendo necessario – per ottenere il beneficio – essere «residente in Italia, in via continuativa, da almeno due anni al momento di presentazione della domanda».

Anche in questo caso, la Corte costituzionale ha considerato in parte inammissibili, in parte infondate le censure mosse dal giudice *a quo*. Le motivazioni sono le stesse rispetto a quelle indicate nella sent. 19/2022. **La Corte ci dice, infatti, che nonostante le differenze che il reddito di inclusione presenta rispetto al reddito di cittadinanza – il quale in effetti si connota per una più spiccata finalizzazione all'inserimento lavorativo, oltre che per un maggior peso degli impegni in capo ai beneficiari e una più alta soglia economica d'accesso – i due istituti hanno in comune le caratteristiche che questa Corte ha valorizzato nella sent. 19/2022. Oltre ad essere una misura di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, il reddito di inclusione prevede, infatti, ulteriori finalità, tra cui un pro-**

getto personalizzato di attivazione e di inclusione socio-lavorativa e il coinvolgimento del nucleo familiare. Questa ragione si presta, inoltre, anche per l'infondatezza della questione in relazione all'art. 14 CEDU, in quanto, per l'appunto, il eddito di inclusione non è solo una provvidenza assistenziale volta a soddisfare un bisogno primario dell'individuo, ma in quanto persegue più ampi obiettivi di inclusione sociale e lavorativa che non rendono discriminatorio il requisito del soggiorno UE di lungo periodo.

In relazione, infine, alla seconda questione relativa al *discrimen* in sé irragionevole del requisito, anche se riconosciuta come una prestazione esterna al nucleo dei bisogni essenziali, la Corte rigetta la questione, non riconoscendo irragionevole lil nesso mezzo-fine di costruzione della misura con i suoi ampi scopi di integrazione socio-lavorativa, realizzabili solo in una prospettiva – che il criterio del lungo soggiorno evidenzia – di relativa stabilità della presenza sul territorio, in un quadro di una ragionevole prospettiva di integrazione del destinatario nella comunità ospitante. [F. Medico]

L'IMPIEGO PUBBLICO TRA COMPETENZA STATALE E REGIONALE

Corte cost., sent. 25 gennaio – 22 febbraio 2022, n. 39, *Pres.* Amato, *red.* Amoroso

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[L. della Regione Siciliana n. 6/2021, art. 3]

(art. 14 statuto della Regione Siciliana; artt. 3, 117, secondo comma, lett. l), Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 25 TUSP)

La normativa impugnata è incostituzionale per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. l), Cost. e 14 dello statuto della Regione Siciliana, in quanto, intervenendo sulla disciplina del personale delle società partecipate dalla Regione, va ad incidere sul regime giuridico di soggetti di diritto privato, e dunque nella materia di competenza esclusiva statale dell'"ordinamento civile". È noto, infatti, che «l'attrazione della disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni nell'alveo dell'ordinamento civile trova fondamento proprio nella sua privatizzazione, in conseguenza della quale esso "è retto dalla disciplina generale dei rapporti di lavoro tra privati ed è, perciò, soggetto alle regole che garantiscono l'uniformità di tale tipo di rapporti" (*ex plurimis*, sentenza

n. 186 del 2016)»; secondo la costante giurisprudenza costituzionale richiamata, gli interventi legislativi che dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere afferiscono alla materia dell'ordinamento civile, mentre i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale rientrano nella competenza legislativa regionale residuale. [S. Fabianelli]

NON È ILLEGITTIMO L'ARRESTO IN FLAGRANZA IN CASO DI FURTO AGGRAVATO DALL'USO DI VIOLENZA SULLE COSE

Corte cost., sent. 26 gennaio – 22 febbraio 2022, n. 41, *Pres.* Amato, *red.* Petitti

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 380, c. 2°, lett. e), del c.p.p.]

(artt. 13 e 3 della Cost.)

Secondo la prospettazione del rimettente, dalla circostanza che per il reato di cui all'art. 380, comma 2, lettera e), c.p.p., «non è consentita, in considerazione del massimo edittale, l'adozione della misura della custodia cautelare in carcere, deriverebbe una violazione dell'art. **13 Cost**., poiché la misura precautelare provvisoria dell'**arresto** sarebbe obbligatoria in un caso in cui non sarebbe poi possibile la sua conversione *ope iudicis* nella custodia cautelare in carcere».

Tuttavia, il reato di tentato furto aggravato dall'uso di violenza sulle cose (artt. 56 e 625, comma 1, numero 2, c.p., richiamato dall'art. 380, comma 2, lettera e) è punito con la pena della reclusione pari nel massimo a quattro anni; quindi, ad esso sono applicabili tutte le misure, compresa quella degli arresti domiciliari, con esclusione della sola custodia cautelare in carcere. Tale esclusione, tuttavia, non fa venire meno le condizioni in base alle quali, la restrizione della libertà personale disposta dall'autorità di pubblica sicurezza è costituzionalmente compatibile, essendo la misura precautelare suscettibile di trasformazione in una **misura cautelare coercitiva**, seppur non di tipo carcerario.

Quanto al denunciato contrasto con l'**art. 3 Cost.,** l'intenzione del rimettente sarebbe volta a sindacare la scelta normativa che prevede l'arresto obbligatorio in ipotesi di tentato furto aggravato per la violenza sulle cose, non correlato ad un

danno di speciale tenuità, ingerendosi indebitamente nella **discrezionale valutazione** operata dal legislatore.

Pertanto, le questioni di costituzionalità dell'art. 380, comma 2, lettera e), c.p.p., sollevate rispetto agli artt. 3 e 13 della Costituzione non sono fondate. [M. Caldironi]

ANCHE CHI ACQUISTA "SULLA CARTA" HA DIRITTO ALLA PRELAZIONE

Corte cost., sent. 12 gennaio – 24 febbraio 2022, n. 43, *Pres.* Amato, *red.* Navarretta

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[D.lgs. n. 122/2005, art. 1, co. 1, lett. d), e 9; L. n. 210/2004, art. 1, co. 1]

(art. 3 Cost.)

Il Tribunale di Verona ha sollevato, in riferimento all'art. 3 Cost., questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, co. 1, lett. d), e 9 d.lgs. n. 122/2005 (Disposizioni per la tutela dei diritti patrimoniali degli acquirenti di immobili da costruire), nonché dell'art. 1 l. n. 210/2004 (Delega al Governo per la tutela dei diritti patrimoniali degli acquirenti di immobili da costruire). Il caso si riferisce all'ipotesi della cd. prenotazione d'alloggio stipulata con una cooperativa che aveva realizzato una serie di abitazioni di edilizia popolare. Le difficoltà finanziarie della cooperativa avevano determinato il pignoramento e messa all'asta degli immobili su richiesta dei creditori. Contro la procedura esecutiva proponevano ricorso alcuni dei contraenti i cui contratti di prenotazione erano stati stipulati in data antecedente alla presentazione della richiesta di permesso di costruire da parte della società cooperativa. Il giudice dell'esecuzione, li rigettava, ritenendo che il diritto di prelazione, di cui all'art. 9, co. 1, d.lgs. n. 122/2005, spettasse solo a favore degli acquirenti di immobili da costruire rientranti nella definizione dell'art. 1, co. 1, lett. d) del medesimo d.lgs. e dell'art. 1, co. 1, legge n. 210/2004.

Nel decidere sul reclamo, il giudice a quo ha sollevato questione di legittimità costituzionale, ritenendo di non poter operare un'interpretazione estensiva delle richiamate norme. La censura si è appuntata sulla dubbia rispondenza ai dettami costituzionali, ed in particolare al principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione. Il giudice a quo rilevava come, nel contesto dell'art. 9, "la concretezza dell'operazione immobiliare a suo tempo progettata, l'affidamento riposto

dall'acquirente nel buon esito del programma negoziale, e quindi nel trasferimento in suo favore della proprietà del bene, le esigenze di tutela del medesimo acquirente, fossero presenti in massimo grado", poiché non solo erano stati pagati molti acconti e il progetto era stato portato ad attuazione in un contesto di piena regolarità sotto il profilo urbanistico, ma soprattutto i soci avevano adibito l'immobile ad abitazione propria, del coniuge o di parente entro il primo grado. Pertanto, "non appare ragionevole ancorarne il riconoscimento alla situazione esistente al momento della stipula del contratto piuttosto che a quello dell'esercizio del diritto, ovvero a quello della consegna del bene, sì da correlare a tale momento la verifica della sua necessaria regolarità sotto il profilo urbanistico".

Il d.lgs. n. 122 del 2005, attuativo della legge delega n. 210 del 2004, ha inteso potenziare, rispetto al normale apparato dei rimedi civilistici, la tutela di persone fisiche che, nel destinare i propri risparmi all'acquisto di un'abitazione, si espongono a rischi, particolarmente elevati, connessi a operazioni economiche aventi a oggetto immobili "ancora da edificare o la cui costruzione non risulti essere stata ultimata versando in stadio tale da non consentire il rilascio del certificato di agibilità".

Alcune tutele sono correlate alla stipula del contratto a effetti obbligatori o reali differiti (artt. 2, 3 e 6); altre operano all'atto del trasferimento della proprietà (art. 4) o in vista del contratto a effetti traslativi (artt. 7 e 8); altre ancora scaturiscono ex lege al verificarsi di particolari circostanze successive all'originario atto di acquisto (artt. 9, 10, 12). Tale apparato di tutele, nel suo complesso, è rivolto all'obiettivo di proteggere il risparmio, in attuazione dell'art. 47 Cost. Alcune norme, tuttavia, quali gli artt. 9 e 10 del d.lgs. n. 122 del 2005, perseguono anche la primaria esigenza di difendere il diritto inviolabile all'abitazione (art. 2 Cost.).

La Corte ribadisce la ragionevolezza della distinzione tra acquisto su carta e quello dell'immobile da costruire, laddove nel dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, co. 1, lett. d), d.lgs. n. 122/2005, in ragione della mancata estensione della tutela anche all'acquirente "su carta", la Corte ha ritenuto che "la normativa censurata persegu[a] la finalità di approntare una garanzia specifica dell'affidamento, meritevole di tutela, che l'acquirente ripone nell'effettiva realizzazione (o completamento, se già iniziata) della costruzione dell'immobile oggetto del contratto preliminare di compravendita; affidamento indotto dalla circostanza dell'intervenuto rilascio del permesso di costruire o almeno della già presentata richiesta per il suo ottenimento". Di conseguenza, ha rilevato che "il solo avvio del procedimento amministrativo mediante la richiesta di permesso di costruire aggiunge […] concretezza all'iniziativa edificatoria del promittente alienante […], radicando [nell'acquirente] un affidamento maggiore nella determinazione di assentire l'impegno contrattuale di acquisto

dell'immobile da costruire assumendone i relativi oneri economici" (Corte cost. n. 32/2018).

Nella specie la censura riguarda la differente tutela offerta dall'art. 9 d.lgs. n. 122/2005 che introduce, in particolare, un diritto di prelazione, da far valere nell'ambito della vendita forzata dell'immobile, conseguente alla situazione di crisi del costruttore, diritto che sorge ex lege se: a) vi è stata consegna dell'immobile a titolo di possesso o di detenzione; b) l'immobile è adibito ad abitazione principale per sé, per il coniuge o per un proprio parente in primo grado; c) si tratta di immobile da costruire, rientrante nella definizione dell'art. 1, co. 1, lett. d), d.lgs. n. 122/2005.

La Corte pertanto ritiene possa accogliersi la censura relativa alla irragionevole disparità di trattamento fra coloro che si trovano nelle condizioni richieste dal combinato disposto degli artt. 1, co. 1, lett. d), e 9, co. 1, d.lgs. n. 122/2005 e coloro che parimenti possiedono i requisiti previsti dalle citate norme, fuorché per la circostanza di aver concluso il contratto di acquisto dell'immobile a efficacia obbligatoria o reale differita prima che il costruttore avesse presentato la richiesta di permesso di costruire.

La giurisprudenza costituzionale ha chiarito, in termini generali, che se «il principio di eguaglianza esprime un giudizio di relazione in virtù del quale a situazioni eguali deve corrispondere l'identica disciplina e, all'inverso, discipline differenziate andranno coniugate a situazioni differenti, ciò equivale a postulare che la disamina della conformità di una norma a quel principio deve svilupparsi secondo un modello dinamico, incentrandosi sul "perché" una determinata disciplina operi, all'interno del tessuto egualitario dell'ordinamento, quella specifica distinzione, e quindi trarne le debite conclusioni in punto di corretto uso del potere normativo» (Corte cost. n. 89/1996; n. 276/2020).

A tal fine si deve aver riguardo alla ratio dell'art. 9, co. 1, d.lgs. n. 122/2005 e l'assetto degli interessi in cui si colloca il diritto di prelazione, laddove la pretesa a essere preferiti a parità di condizioni nella vendita forzata persegue la finalità di preservare un interesse giuridico attuale, il diritto inviolabile all'abitazione, che scaturisce, sul presupposto dell'avvenuta consegna dell'immobile all'acquirente o al promissario acquirente, dalla destinazione dell'alloggio a soddisfare un bisogno esistenziale primario della persona e

della sua famiglia. Sul punto la Corte sin dalla sentenza n. 404/1988 (anche n. 44/2020, n. 168/2014, n. 161/2013, n. 61/2011, n. 176/2000 e ord. n. 76/2010) ha incluso nel catalogo dei diritti inviolabili della persona il diritto all'abitazione, che «rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione (Corte cost. n. 217/1988 e, di recente, n. 128/2021 e n. 44/2020), poiché è compito dello Stato assicurare "che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana" (Corte cost. n. 217/1988).

Se, dunque, il diritto all'abitazione trae origine, nella fattispecie disegnata dall'art. 9, co. 1, d.lgs. n. 122/2005, dalla consegna dell'immobile all'acquirente o al promissario acquirente e dalla sua destinazione al bisogno abitativo, in presenza di tali circostanze resta identico il diritto inviolabile da tutelare, sia che l'originario acquisto dell'immobile fosse avvenuto dopo che il costruttore aveva presentato la domanda di permesso di costruire sia che fosse stato stipulato prima. Alla luce, dunque, della ratio sottesa alla predetta norma e dell'assetto di interessi coinvolti nella sua disciplina, emerge una irragionevole disparità di trattamento fra gli acquirenti di immobili da costruire e gli acquirenti di immobili, che sono pur sempre da costruire, ma non rientrano nella definizione dell'art. 1, co. 1, lett. d), d.lgs. n. 122/2005 e nella previsione della legge delega, solo perché il contratto di acquisto a effetti obbligatori o reali differiti viene concluso prima della presentazione della richiesta di permesso di costruire.

In particolare proprio la mancanza della tutela offerta dalla fideiussione rende l'acquirente "su carta" ancor più bisognoso della protezione offerta dal diritto di prelazione. In una situazione in cui difficilmente può recuperare, con gli ordinari strumenti civilistici, quanto ha corrisposto al costruttore, oramai insolvente, a titolo di anticipazione del prezzo (o addirittura come pagamento integrale del prezzo, se l'acquisto definitivo era avvenuto ed era stato poi reso inefficace), risulta palesemente irragionevole negare all'acquirente che abiti nell'immobile, sottoposto a vendita forzata, il diritto a essere preferito a parità di condizioni, offrendo peraltro nuovamente un prezzo nell'ambito di tale vendita.

Sulla base di quanto sopra la Corte ha ritenuto fondata, in riferimento all'art. 3 Cost., la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 1, co. 1, legge n. 205/2005; 1, co. 1, lett. d), e 9, co. 1, d.lgs. n. 122/2005, nella parte in cui non riconoscono il diritto di prelazione anche alle persone fisiche che abbiano acquistato prima che sia stato richiesto il permesso di costruire. [S. Rossi]

NON SPETTA AL MOLISE INSERIRE I TRABOCCHI TRA I "BENI CULTURALI". RIENTRA – INVECE – NELLA "VALORIZZAZIONE" L'USO PER RISTORAZIONE

Corte cost., sent. 11 gennaio – 28 febbraio 2022, n. 45, *Pres.* Amato, *red.* San Giorgio

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 1, 2 e 5 della legge della Regione Molise 11 novembre 2020, n. 12 "Disposizioni in materia di valorizzazione e utilizzazione commerciale e turistica del trabucco molisano"]

(Art. 9 e art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, quest'ultimo in relazione al d.lgs. n. 42 del 2004)

Dopo aver vagliato positivamente, con la sentenza n. 138 del 2020 (Monitore n.2/2020), la legittimità di alcune disposizioni contenute nella legge della Regione Abruzzo 10 giugno 2019, n. 7, in materia di "valorizzazione" dei cd. "trabocchi" (o "trabucchi"), la Corte è nuovamente investita di un ricorso statale in materia, questa volta diretto a censurare una legge della Regione Molise.

La Corte, ribadendo i principi già espressi nel citato precedente, conferma che la disciplina sui trabocchi è stata ricondotta alla materia dei beni culturali, «segnata dalla linea di confine […] che separa la "valorizzazione" dalla "tutela" di detti beni. Tutela e valorizzazione corrispondono, secondo la Costituzione, ad aree di intervento diversificate (sentenze n. 140 del 2015, n. 26 e n. 9 del 2004): la prima è attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), la seconda è rimessa alla competenza concorrente di Stato e Regioni (art. 117, terzo comma, Cost.)».

Entro queste coordinate, pertanto, la Corte ha ritenuto l'illegittimità delle disposizioni contenute nella legge molisana secondo cui «[i] trabucchi e l'area circostante fino ad una fascia di 50 metri dal sedime sono considerati beni culturali sottoposti alla disciplina di cui al decreto legislativo n. 42/2004». Con tale previsione, infatti, il Legislatore regionale si è sostituito a quello statale nella funzione di "individuare" i beni assoggettabili a tutela, inquadrando in ogni caso i "trabocchi" come beni culturali, senza peraltro tenere conto – nel caso specifico – delle caratteristiche peculiari dei singoli manufatti (storici o recenti, ma anche addirittura futuri).

La Corte ha dichiarato, inoltre, l'illegittimità delle ulteriori disposizioni contenute nella legge regionale che affidano ai Comuni il compito di redigere piani per il recupero, il ripristino e la conservazione dei trabocchi, e dispongono il recepimento di detti piani comunali nel Piano paesaggistico regionale. Ciò in quanto la **«legge regionale non può […] riservare alla pianificazione comunale interi contenuti del piano paesaggistico regionale, quale quello delle aree costiere su cui insistono i trabucchi**. La prevalenza di quest'ultimo rispetto agli strumenti urbanistici dei Comuni, stabilita dall'art. 145, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004, conduce ad escludere che, all'inverso, un piano comunale debba essere "recepito" – come impone la norma molisana impugnata – nel piano paesaggistico regionale».

Con pronunzia - sul punto - "interpretativa", la Corte fa invece salve (e conseguente dichiara non fondata la relativa qdl sollevata dallo Stato), le disposizioni concernenti i parametri dimensionali e tecnici fissati dalla norma regionale e funzionali a consentire la

finalità di ristorazione quale possibile destinazione d'uso dei trabocchi. Come già statuito nella sentenza n. 138 del 2020, la Corte ribadisce che la destinazione dei trabucchi ad attività di ristorazione «non si pone in contrasto con il principio generale della tutela del patrimonio storico-culturale, essendo piuttosto rivolta alla sua valorizzazione in funzione di un richiamo turistico appositamente regolamentato in modo appropriato». Al contempo, la Corte rileva che simili finalità «non possono comunque determinare alcun pregiudizio per le aree attinte da vincolo paesaggistico, ove sono ubicati i trabucchi di nuova o di antica realizzazione, o per quei trabucchi che dovessero – in ipotesi – risultare essi stessi sottoposti alla normativa di tutela dei beni culturali» e in tal senso deve dunque essere interpretata la disciplina regionale. [F. Conte]

LE CONCESSIONI DEMANIALI (ANCORA) DI FRONTE ALLA CONSULTA: RESPINTE LE QUESTIONI DI LEGITTIMITÀ SOLLEVATE DALLA REGIONE FRIULI

Corte cost., sent. 25 gennaio – 1 marzo 2022, n. 46, *Pres.* Amato*, red.* Viganò

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 100, commi 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10 e 10 bis del decreto-legge n. 104 del 2020]

(art. 3, 5, 81, 117, terzo e quarto comma, 120 Cost.)

Con la sentenza n. 46 del 2022, la Corte Costituzionale ha respinto le questioni di legittimità sollevate in via principale dalla Regione Friuli Venezia-Giulia, relativamente a plurimi commi dell'art. 100 del decreto-legge n. 104 del 2020, dichiarandole in alcuni casi inammissibili, in altri casi infondate.

In sostanza, l'art. 100 del decreto- legge n. 104 del 2020 ha definito una disciplina alquanto articolata relativa: a) alla durata delle concessioni lacuali e fluviali, nonché di quelle per le strutture dedicate alla nautica da diporto e per la gestione di strutture turistico ricreative in aree ricadenti nel demanio marittimo (comma 1); b) alla determinazione dei canoni relativi a tali concessioni (commi da 2 a 5);

c) alla definizione agevolata dei procedimenti pendenti, tanto amministrativi quanto giudiziari, per la riscossione dei canoni (commi 7, 8, 9 e 10); d) al regime IVA applicabile ai servizi resi per la sosta e il pernottamento nei c.d. *marina resort* (comma 10-bis).

La Corte Costituzionale ha ritenuto infondata la questione di legittimità costituzionale prospettata relativamente alla disciplina della durata delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali, contenuta nel decreto-legge n. 104 del 2020. È vero che la disciplina concernente le concessioni su beni demaniali interessa diverse materie ex art. 117 Cost., alcune delle quali di competenza legislativa delle Regioni. Tuttavia, le disposizioni che prevedono proroghe *ex lege*, dispongono rinnovi automatici delle concessioni o, comunque, incidono sulla durata delle stesse, necessariamente chiamano in causa in via prevalente la «tutela della concorrenza», come materia di competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

La Corte ha ritenuto, altresì, infondate le questioni di legittimità a proposito delle disposizioni del decreto-legge n. 104 del 2020 che modificano i criteri per la determinazione dell'importo dei canoni delle concessioni del demanio marittimo e di quelle che hanno disposto la sospensione dei procedimenti amministrativi per la riscossione dei suddetti canoni.

Per concludere, la Corte Costituzionale ha ritenuto infondata la questione di legittimità costituzionale riguardante la disciplina dell'IVA per i servizi offerti dai *marina resort,* contenuta sempre nel decreto-legge 104 del 2020. La disciplina dell'IVA è da considerarsi, infatti, di esclusiva competenza statale: ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., spetta in capo al legislatore statale la prerogativa d'intervenire per disciplinare gli aspetti riguardanti il «sistema tributario e contabile dello Stato», anche per quanto riguarda l'IVA da applicare alle singole attività economiche. [E. Verdolini]

LA CORTE DICHIARA INAMMISSIBILE IL REFERENDUM SULLA RESPONSABILITÀ CIVILE DIRETTA DEI MAGISTRATI

Corte cost., sent. 16 febbraio – 2 marzo 2022, n. 49, *Pres.* Amato, *red.* Barbera

Giudizio sull'ammissibilità del referendum abrogativo

[Legge 13 aprile 1988, n. 117 (Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsbilità civile dei magistrati), e successive integrazioni e modificazioni, limitatamente alle seguenti parti: art. 2, c. 1°, limitatamente alle parole "contro lo Stato"; art. 4, c. 2°, limitatamente alle parole "contro lo Stato"; art. 6, c. 1°, limitatamente alle parole "non può essere chiamato in cau-

sa ma"; art. 16, c. 4°, limitatamente alle parole "in sede di rivalsa,"; art. 16, c. 5°, limitatamente alle parole "di rivalsa ai sensi dell'articolo 8"]

(art. 75 Cost.)

Con la sentenza n. 49 del 2022 la Corte costituzionale ha **dichiarato l'inammissibilità della proposta referendaria sulla responsabilità civile diretta dei magistrati** per danni arrecati dagli stessi nell'esercizio delle loro funzioni. Il quesito, promosso da 9 Consigli regionali (Lombardia, Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Liguria, Sicilia, Umbria, Veneto e Piemonte) era **volto ad abrogare le disposizioni della legge n. 117 del 1988** (cosiddetta legge Vassalli) - come modificata dalla riforma Orlando, n. 18 del 2015 - che stabiliscono che l'azione risarcitoria sia indirizzata direttamente allo Stato e, solo all'esito di un'eventuale soccombenza (quindi indirettamente), al magistrato. Il fine dai proponenti era quello di intervenire su questo sistema per **ricavare un'autonoma azione risarcitoria nei confronti del magistrato**. Dar vita, in altre parole, ad un regime di responsabilità civile fondato sulla **possibilità di agire direttamente contro il magistrato per atti compiuti nell'esercizio di funzioni giudiziarie**.

Il quadro normativo a cui si rivolgeva il quesito referendario prende le mosse dalle previsioni degli artt. 55, 56 e 74 c.p.c., che prevedevano l'azione diretta nei confronti del magistrato, pur preceduta dall'autorizzazione del Ministro della giustizia e confinata ad ipotesi estreme di responsabilità. Dopo l'abrogazione referendaria della disciplina (in seguito all'ammissibilità dichiarata dalla sentenza n. 26 del 1987), la legge n. 117 del 1988 aveva disciplinato nuovamente la materia, facendo la scelta che rappresenta ancora oggi il tratto caratterizzante della legislazione, (condivisa dalla maggior parte degli Stati europei), ovvero che l'azione risarcitoria debba essere indirizzata direttamente nei confronti dello Stato che, solo all'esito di un'eventuale soccombenza, quest'ultimo dispone di un'azione di rivalsa nei confronti del magistrato. Questa legge è stata oggetto di due richieste referendarie, entrambe dichiarate inammissibili. Una (nel 1997) in ragione dell'oscurità dell'obiettivo, non essendo comprensibile se il fine fosse quello di introdurre una responsabilità diretta complementare a quella dello Stato, oppure solo quello di eliminare il "filtro" dello Stato. L'altra (nel 2000) dichiarata inammissibile perché ritenuta di natura propositiva. Nel 2015 (legge n. 18) il legislatore è intervenuto nuovamente sulla materia, ampliando le ipotesi di responsabilità civile del magistrato ed eliminando il filtro della previa dichiarazione di ammissibilità dell'azione.

La sentenza n. 49 del 2022 rappresenta, dunque, la **quarta occasione in cui la Corte è intervenute su quesiti in materia di responsabilità civile dei magistrati**.

Come negli ultimi due precedenti, **la Corte ha pronunciato sentenza di inammissibilità**.

La Corte costituzionale, in estrema sintesi, riconduce le cause di inammissibilità a due argomenti. Una prima ragione di inammissibilità del quesito attiene al suo **carattere manipolativo e creativo**, e non meramente abrogativo. Secondo la Corte, il risultato di ricavare dalla normativa vigente un'autonoma azione risarcitoria nei confronti del magistrato veniva perseguito dai referendari mediante la **tecnica manipolativa del ritaglio, attraverso cui si sarebbe voluto introdurre una disciplina giuridica nuova, non voluta dal legislatore, e perciò frutto di una manipolazione non consentit**a. Una seconda ragione di inammissibilità riguarda la **mancanza di chiarezza del quesito**. Secondo la Corte**, la normativa che sarebbe risultata dall'eventuale abrogazione referendaria** (normativa di risulta), **«non avrebbe consentito di configurare un'autonoma azione risarcitoria**, esperibile direttamente verso il magistrato, poiché ne **sarebbero rimasti oscuri i termini e le condizioni di procedibilità**». La normativa di risulta, in altre parole, non sarebbe stata idonea a definire i tratti e le caratteristiche della nuova azione processuale, che il quesito intendeva introdurre. [A. Arcuri]

INAMMISSIBILE IL REFERENDUM SULL'OMICIDIO DEL CONSENZIENTE

Corte cost., sent. 15 febbraio – 2 marzo 2022, n. 50, *Pres*. Coraggio, *red*. Modugno

Giudizio sull'ammissibilità del referendum abrogativo

[Art. 579 del codice penale (Omicidio del consenziente), approvato con regio decreto 19 ottobre 1930, n. 1398, limitatamente alle seguenti parti: a) c. 1°, limitatamente alle parole: "la reclusione da sei a quindici anni."; b) c. 2°: integralmente; c) c. 3°, limitatamente alle parole "Si applicano"]

(art. 75 Cost.)

Il quesito referendario sottoposto alla Corte costituzionale riguarda l'abrogazione parziale dell'art. 579 c.p. (omicidio del consenziente). Il fine del comitato promotore era di rendere lecito l'omicidio del consenziente e di mantenerle la punibilità nei soli tre casi: minore di anni diciotto; persona inferma di

mente o in condizioni di deficienza psichica; soggetto il cui consenso non è considerato valido.

La Corte costituzionale ha sancito l'inammissibilità del quesito perché ricadente su norma avente contenuto costituzionalmente necessario. Il primo perno argomentativo delle decisione è stata la delimitazione del raggio applicativo del quesito, che deve sempre essere guardato nel suo valore oggettivo e che – secondo i giudici costituzionali – non era ricostruibile a partire dalla famose quattro condizioni stabilite nel caso Cappato, ma che avrebbe avuto come effetto quello di «rendere penalmente lecita l'uccisione di una persona con il consenso della stessa, fuori dai casi in cui il consenso risulti invalido», liberalizzando il fatto a prescindere dalla motivazioni addotte per chiedere la morte, «potendo connettersi anche a situazioni di disagio di natura del tutto diversa (affettiva, familiare, sociale, economica e via dicendo), sino al mero *taedium vitae*». **La liceità, pertanto, sarebbe andata ben al di là dei casi nei quali la fine della vita è voluta dal consenziente prigioniero del suo corpo a causa di malattia irreversibile, di dolori e di condizioni psicofisiche non più tollerabili.**

Il secondo perno argomentativo è ricaduto sul valore costituzionalmente necessario dell'art. 579 c.p. e sull'importante della tutela del bene costituzionale della vita, in particolare dei soggetti deboli e vulnerabili. **Secondo Palazzo della Consulta, infatti, l'abrogazione parziale della disposizione, così come disegnata dal comitato promotore, avrebbe causato un vuoto di tutele del bene vita, al di sotto della *tutela minima* del bene costituzionale. Contenuto minimo che non veniva garantito dalla permanenza delle tre ipotesi in cui l'omicidio del consenziente rimaneva punito, poiché eccedeva le stesse e lasciava "scoperto" tutta una casistica eterogenea includente a contrario anche il rispetto del bene vita dei *vulnerabili*, potendosi quest'ultima condizione «connettersi a fattori di varia natura (non solo di salute fisica, ma anche affettivi, familiari, sociali o economici)».**

A parere dei giudici costituzionali, inoltre, «la libertà di autodeterminazione non può mai prevalere incondizionatamente sulle ragioni di tutela del medesimo bene [vita], risultando, al contrario, sempre costituzionalmente necessario un bilanciamento che assicuri una sua tutela minima». Una normativa come quella dell'articolo 579 Cp può essere, pertanto, modificata e sostituita dal legislatore, ma non puramente e semplicemente abrogata, senza che ne risulti compromesso il livello minimo di tutela della vita umana richiesto dalla Costituzione. **L'effetto di una tale scelta da parte del Giudice delle leggi sembra andare nel senso di impedire tramite referendum una modificazione di tale norma, in quanto, per l'appunto concernete un bene costituzionale "primario" come la vita, che neces-**

sita complessi bilanciamenti che il carattere "abrogativo" del referendum non permette di affrontare. [F. Medico]

È INAMMISSIBBILE IL REFERENDUM SULLA CANNABIS

Corte cost. sent., 16 febbraio – 2 marzo 2022, n. 51, *Pres.* Amato, *red.* Amoroso

Giudizio sull'ammissibilità del referendum abrogativo

[Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza); in particolare: art. 73, c. 1°, limitatamente all'inciso "coltiva"; art. 73, c. 4°, limitatamente alle parole "la reclusione da due a 6 anni e"; art. 75, limitatamente alle parole "a) sospensione della patente di guida, del certificato di abilitazione professionale per la guida di motoveicoli e del certificato di idoneità alla guida di ciclomotori o divieto di conseguirli per un periodo fino a tre anni;"]

(art. 75 Cost.)

Con la sentenza n. 63/2022 la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la richiesta di referendum popolare per l'«**Abrogazione di disposizioni penali e di sanzioni amministrative in materia di coltivazione, produzione e traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope**». In particolare, le disposizioni colpite dal quesito referendario erano l'art. 73, c. 1°, limitatamente all'inciso «coltiva», l'art. 73, c. 4°, limitatamente alle parole «la reclusione da due a sei anni e», l'art. 75, limitatamente alle parole «a) sospensione della patente di guida, del certificato di abilitazione professionale per la guida di motoveicoli e del certificato di idoneità alla guida di ciclomotori o divieto di conseguirli per un periodo fino a tre anni;», tutte del d.P.R. n. 309/1990.

La Corte, dopo aver delineato il contesto normativo di riferimento, ha ricordato come «particolare rilievo, in riferimento al referendum in esame, hanno **i vincoli internazionali**» e come, debbano conseguentemente, ritenersi precluse le iniziative referendarie che investano non soltanto le leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, ma anche quelle strettamente collegate all'esecuzione degli stessi (richiama le sentenze n. 30/1981, n. 27/1997, n. 28/1993).

Più precisamente, in forza delle Convenzioni internazionali di Vienna del 21 febbraio 1971 e del 20 dicembre 1988, e della Convenzione di New York del 30

marzo 1961 – tutte ratificate e rese esecutive dall'Italia – nonché dalla normativa europea di riferimento (viene menzionata la direttiva (UE) 2017/2103 che ha modificato la decisione quadro 2004/757/GAI), la canapa indiana e i suoi derivati rientrano tra le sostanze stupefacenti, «la cui coltivazione e detenzione deve essere qualificata come reato e che solo la loro destinazione al consumo personale rende possibile l'adozione delle misure amministrative riabilitative e di reinserimento sociale diverse dalla sanzione penale» (sentenza n. 28 del 1993).

Nonostante la deduzione svolta dal "Comitato promotore referendum Cannabis legale" secondo cui il quesito referendario proposto, invero, perseguirebbe, rispetto alle precedenti iniziative referendarie dichiarate inammissibili, la più circoscritta finalità di «attenuare la portata sanzionatoria del testo unico n. 309/1990», così da renderlo compatibile con i vincoli internazionali ed europei in materia, **l'iniziativa referendaria, così come proposta, «contrasta apertamente» con i vincoli sovranazionali**. A ben vedere, spiega la Corte, il quesito referendario «per quello che è **il suo contenuto oggettivo, l'unico rilevante**», **produrrebbe un risultato ben più esteso rispetto alla sola depenalizzazione della condotta di coltivazione della cannabis**, **facendo, in realtà, venir meno anche la rilevanza penale della coltivazione di tutte le piante da cui si estraggono le sostanze stupefacenti qualificate come droghe cosiddette "pesanti"**, quali papavero, sonnifero, foglie di coca, non solo, peraltro, nella dimensione domestica, ma anche in quella **agricola**.

Inoltre, il risultato perseguito dalla richiesta referendaria sarebbe, comunque, «vano e illusorio»: immutata, infatti, rimarrebbe la rilevanza penale – prevista dall'art. 28 t.u. stupefacenti, non toccato dalla richiesta referendaria – di ogni coltivazione non autorizzata delle piante di cui all'art. 26 del medesimo t.u., tra cui figura proprio la canapa indiana.

Il quesito referendario, dunque, difetta di **chiarezza** e **univocità**, risultando «fuorviante per il corpo elettorale». Quest'ultimo non sarebbe affatto chiamato a esprimersi sulla decisione in merito alla depenalizzazione della coltivazione della canapa in forma domestica "rudimentale", bensì si troverebbe di fronte all'alternativa **se depenalizzare o meno ogni coltivazione delle piante per estrarre sostanze stupefacenti**, «ad un tempo ben più ampia (in quanto comprensiva della depenalizzazione anche della coltivazione del papavero sonnifero e delle foglie di coca), quanto illusoria (rimanendo, in realtà, la rilevanza penale di tutte tali condotte)».

L'iniziativa referendaria avrebbe poi l'intento di alleggerire il trattamento sanzionatorio in riferimento alle condotte di rilievo penale aventi ad oggetto le cosiddette droghe "leggere", individuate attraverso il rinvio «ai fatti di cui ai commi

1, 2 e 3», eliminando la pena della reclusione da due a sei anni (art. 73, c. 4° t.u. stupefacenti), e salvando solo quella della multa.

A ben vedere, evidenzia la Corte, anche in questa parte «la richiesta referendaria presenta […] un irrimediabile profilo di inammissibilità per la **manifesta contraddittorietà della normativa di risulta con l'intento referendario**», in quanto, in realtà, la sanzione detentiva, non essendo toccato dal quesito il c. 5° dell'art. 73 t.u. stupefacenti, permarrebbe relativamente ai medesimi fatti di cui al c. 4° quando di «lieve entità», mentre i fatti non lievi o addirittura gravi verrebbero puniti con la sola multa.

Ciò determina un **difetto di chiarezza** in quanto il quesito referendario chiederebbe all'elettore di operare una «**scelta illogica e contraddittoria:** eliminare, o no, la pena della reclusione per i fatti concernenti le droghe "leggere", conservandola invece per le medesime condotte se di lieve entità». [R. Mazza]

INAMMISSIBILI LE QUESTIONI DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE SUL C.D. BENEFIT AMBIENTALE

Corte cost., sent. 12 gennaio - 3 marzo 2022, n. 52, *Pres.* Amato, *red.* Antonini

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[L. reg. Lazio n. 27/1998, art. 29, comma 2]

(art. 119, comma 2; art. 117, comma 2, lettera s), Cost.)

La sentenza dichiara l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Consiglio di Stato e dal Tribunale di Cassino aventi ad oggetto l'art. 29, comma 2, l. reg. Lazio n. 27/1998, nella parte in cui detta disposizione prevede che una «quota percentuale della tariffa» per l'esercizio degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti urbani (c.d. benefit ambientale) è «dovuta dagli eventuali comuni utenti al soggetto gestore dell'impianto o della discarica a favore del comune sede dell'impianto o della discarica stessi» e «che deve essere compresa tra il dieci ed il venti per cento della tariffa».

Secondo entrambi i giudici rimettenti, il benefit ambientale avrebbe natura di tributo alla luce delle indicazioni provenienti dalla pregressa giurisprudenza costituzionale, in quanto esso rappresenterebbe una prestazione doverosa, indipendente da un rapporto sinallagmatico tra le parti e collegata alla spesa pubblica. Da ciò discenderebbe la violazione dell'art. 119, comma 2, Cost., in quanto detto tributo non sarebbe conforme ai principi di coordinamento della finanza pubbli-

ca (non essendo autorizzato da alcuna legge dello Stato). Risulterebbe altresì violato l'art. 117, comma 2, lettera s), Cost., poiché la norma oggetto di scrutinio afferirebbe all'ambito della gestione dei rifiuti, da ascrivere secondo la giurisprudenza costituzionale alla tutela dell'ambiente, di competenza esclusiva statale (cfr. sent. n. 58 del 2011).

La Corte, tuttavia, dichiara inammissibili le questioni per molteplici ragioni afferenti alle motivazioni delle ordinanze di rimessione in punto di rilevanza e di non manifesta infondatezza.

Quanto all'ordinanza del Consiglio di Stato, essa è viziata da difetto di motivazione sulla rilevanza, poiché **il collegio rimettente non illustra le ragioni che determinerebbero la pregiudizialità della questione di legittimità costituzionale**, limitandosi ad affermare genericamente la sicura applicabilità della disposizione censurata alla fattispecie oggetto di giudizio. Ciò determina l'insufficienza della motivazione, la quale non raggiunge neppure la **soglia di "non implausibilità delle ragioni addotte"** (la Corte ricorda, *ex plurimis*, le sentt. nn. 105 del 2018 e 160 del 2019) **quale criterio minimo ai fini dell'ammissibilità della questione.**

Viene ritenuta insufficiente anche la motivazione in ordine alla rilevanza della questione addotta dal Tribunale di Cassino. Infatti, la Corte costituzionale evidenzia che **il giudice rimettente afferma di essere chiamato a decidere una controversia avente ad oggetto l'obbligo di pagamento di un *tributo*, senza tuttavia argomentare circa le ragioni che determinerebbero la sussistenza della propria giurisdizione in luogo di quella del giudice tributario**. Non rileva in tal senso, secondo la Corte, neppure la pronuncia della Cassazione a Sezioni Unite (ord. 26 febbraio 2021, n. 5418), successiva all'ordinanza di rimessione, che ha affermato la giurisdizione del giudice ordinario nelle controversie aventi ad oggetto il benefit ambientale in ragione della natura non tributaria di quest'ultimo: a rilevare, infatti, è esclusivamente la circostanza che il Tribunale di Cassino abbia ritenuto sussistente la propria giurisdizione pur affermando la natura tributaria del benefit.

Infine, la questione è altresì dichiarata inammissibile in quanto entrambe le ordinanze di rimessione invocano quali parametri gli artt. 117 e 119 Cost. attualmente vigenti; la norma oggetto di scrutinio, tuttavia, è anteriore alla riforma costituzionale del 2001. La Corte ricorda in tal senso che, come chiarito in diversi precedenti (*ex plurimis*, sentt. nn. 130 del 2015 e 62 del 2012), **la questione di costituzionalità debba essere sollevata in relazione ai parametri vigenti alla data di emanazione della normativa censurata**: donde l'inammissibilità per difetto di motivazione circa la manifesta infondatezza delle questioni. [B. Sboro]

L'ERRATA INDIVIDUAZIONE DELLA NORMA RILEVANTE COSTITUISCE UNA *ABERRATIO ICTUS* DA CUI DISCENDE LA MANIFESTA INFONDATEZZA DELLA QUESTIONE DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Corte cost., ord. 9 febbraio 2022 – 3 marzo 2022, n. 53, *Pres.* Amato, *red.* Petitti

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 14, c. 5° nonies, legge Regione Friuli-Venezia Giulia n. 3/1999, come sostituito
Dall'art. 2, c. 141, lett. a), legge Regione Friuli-Venezia Giulia n. 14/2016, come modificato dall'art. 64, c. 2 [recte: art. 2, c. 64], legge Regione Friuli-Venezia Giulia
n. 31/2017]

(Art. 117, c. 2, lett. l), Cost.)

Con l'ordinanza in commento, la Corte costituzionale dichiara la manifesta inammissibilità delle q.l.c. relative all'art. 14, c. 5-*nonies*, l. Regione Friuli-Venezia Giulia n. 3/1999 (recante: *Disciplina dei consorzi di sviluppo industriale*), così come sostituito dall'art. 2, c. 141, lett. a), l. della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 14/2016 (recante: *Assestamento del bilancio per l'anno 2016 e del bilancio per gli anni 2016-2018 ai sensi della legge regionale 10 novembre 2015, n. 26*) e modificato dall'art. 2, c. 64, l. Regione Friuli-Venezia Giulia n. 31/2017 (recante: *Assestamento del bilancio per gli anni 2017-2019 ai sensi dell'articolo 6 della legge regionale 10 novembre 2015, n. 26*), sollevate con riguardo all'art. 117, c. 2, lett. l), Cost. Viene ritenuta accoglibile, infatti, l'eccezione sollevata dalla difesa regionale la quale evidenzia l'irrilevanza delle questioni sollevate, avendo esse a oggetto una disposizione differente da quella che il giudice avrebbe dovuto applicare. L'assoggettamento a liquidazione coatta amministrativa del Consorzio per lo sviluppo industriale dell'Aussa Como, veniva deliberato, invero, in data 11 novembre 2016, sicché «la disciplina legislativa applicabile alla procedura su cui il rimettente è chiamato a pronunciarsi sarebbe quella contenuta nell'art. 14, comma 5-nonies, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 1999, a seguito della sostituzione operata con l'art. 2, comma 141, lettera a), della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 14 del 2016, e non quella conseguente alle ulteriori modifiche successivamente intervenute con l'art. 2, comma 64, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 31 del 2017 […]». Il rimettente, allora, errava nell'individuare la disposizione rilevante, «appuntando le sue censure contro il testo attualmente in vigore

dell'art. 14, comma 5-nonies, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 1999 e non invece, avverso quello vigente al momento in cui la Giunta regionale ha disposto di assoggettare il Consorzio dell'Aussa Corno alla procedura di liquidazione coatta amministrativa, vale a dire il testo risultante dalla sostituzione del citato art. 14, comma 5 nonies, operata dall'art. 2, comma 141, lettera a), della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 14 del 2016». **Ciò, a mente della costante giurisprudenza della Corte, configura una *aberratio ictus*, da cui discende la manifesta inammissibilità della q.l.c. per difetto del requisito della rilevanza**. [Y. Guerra]

INCOSTITUZIONALE LA DISCIPLINA DEGLI ASSEGNI DI NATALITÀ E MATERNITÀ, DOPO IL RINVIO PREGIUDIZIALE ALLA CORTE DI GIUSTIZIA

Corte cost., sent. 11 gennaio – 4 marzo 2022, n. 54, *Pres.* Amato, *red.* Sciarra

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[L. n. 190 del 2014, art. 1, c. 125; d.lgs. n. 151 del 2001, art. 74]

(art. 3, 31 e 117, c. 1 Cost.; art. 20, 21, 24, 33 e 34 CDFUE)

Con la sentenza n. 54 del 2022, la Corte costituzionale, a seguito del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia disposto con l'ord. n. 182 del 2020, ha dichiarato l'**illegittimità costituzionale della disciplina nazionale in materia di assegni di natalità e maternità, nella parte in cui le relative norme escludono dalla fruizione di tali benefici i cittadini di Paesi terzi in possesso di un permesso di soggiorno ai sensi del regolamento (CE) n. 1030/2002**.

La questione di legittimità costituzionale è stata sollevata con diverse ordinanze dalla Corte di cassazione sezione lavoro. **Le censure formulate riguardano la previsione, ai fini della fruizione degli assegni di natalità e maternità, del possesso del c.d. permesso di soggiorno UE** (si tratta della carta di soggiorno di cui all'art. 9 del d. lgs. 25 luglio 1998, n. 286), rilasciato esclusivamente a coloro che soggiornino in Italia da almeno cinque anni, abbiano un'adeguata conoscenza della lingua italiana e dispongano di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale e di un alloggio idoneo. **Restano, dunque, esclusi dalla fruizione di tali benefici i soggetti in possesso del c.d. permesso unico previsto dalla direttiva 2011/98/UE**.

La Cassazione riteneva tale disciplina in contrasto con gli artt. 3, 31 e 117, comma 1 Cost. Anzitutto, la previsione di un requisito (la titolarità di un permesso di soggiorno UE) privo di una ragionevole correlazione con la *ratio* del beneficio determinerebbe la violazione dell'art. 3 Cost., atteso che detto criterio penalizzerebbe proprio coloro che, non disponendo dei requisiti necessari ad ottenere un permesso di soggiorno di lungo periodo, versano in uno stato di maggior bisogno. In secondo luogo, le norme oggetto di scrutinio di costituzionalità violerebbero l'art. 31 Cost. in quanto dall'esclusione dei titolari di permesso unico deriverebbero «effetti disgreganti del tessuto sociale della nazione nel nucleo originario ed essenziale della famiglia». Da ultimo, la disciplina violerebbe l'art. 117, comma 1, in relazione agli artt. 20, 21, 24, 33 e 34 CDFUE, che sanciscono il principio di uguaglianza ed il divieto di discriminazioni, il diritto dei bambini a beneficiare delle cure necessarie per il loro benessere, la protezione della famiglia ed il diritto alle prestazioni di sicurezza sociale.

Nel caso in esame, assume particolare rilevanza il quadro normativo sovranazionale. Anzitutto, **la direttiva 2003/109/CE stabilisce il principio di parità di trattamento per i soggiornanti di lungo periodo per quanto concerne "le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale"** (art. 11, par. 1, lett. d). In secondo luogo, **la direttiva 2011/98/UE prevede l'applicazione delle prestazioni sociali** definite dal regolamento (CE) n. 883/2004 anche **ai titolari di permesso unico di lavoro** oggetto della stessa, pur attribuendo agli Stati membri la possibilità di prevedere delle deroghe e pur considerando i titolari di un permesso unico dotati di uno *status* parzialmente diverso rispetto a quello dei titolari di un permesso di lungo periodo.

Ciò premesso, come si diceva, **con l'ord. n. 182 del 2020 la Corte costituzionale ha adito la Corte di giustizia dell'Unione europea con un rinvio pregiudiziale volto a chiarire se tra le garanzie in materia di sicurezza ed assistenza sociale previste dall'art. 34 CDFUE**, che la direttiva 2011/98/UE richiede di estendere anche ai titolari di permesso unico di lavoro, **possano essere annoverati gli assegni di natalità e maternità** oggetto del giudizio in via incidentale.

La risposta della Corte di giustizia è giunta il 2 settembre 2021 con una **sentenza (causa C-350/20, O.D. e altri c. INPS) che ha risposto affermativamente al quesito pregiudiziale** formulato dalla Consulta, affermando che «[l]'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE […] deve essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale che esclude i cittadini di paesi terzi di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettere b) e c), di tale direttiva dal beneficio di un assegno di natalità e di un assegno di maternità previsti da detta normativa».

Alla luce della pronuncia di Lussemburgo, la Corte costituzionale si dice nella sentenza in commento chiamata a «trarre le necessarie conclusioni dalle risposte fornite in sede di rinvio pregiudiziale».

Anzitutto, la Corte dà atto delle novità introdotte dal d.lgs. 29 dicembre 2021, n. 230 (adottato in attuazione della l. 1° aprile 2021, n. 46) e dalla legge europea 2019-2020 (l. 23 dicembre 2021, n. 238), consistenti in una rimodulazione delle condizioni per la fruizione degli assegni di natalità e maternità equiparando ai cittadini europei gli stranieri titolari di permesso unico ai sensi della direttiva 2011/98/UE. In secondo luogo, la Corte chiarisce che la novella non rileva ai fini del giudizio di costituzionalità, in quanto i giudizi *a quibus* vanno definiti alla stregua della censurata disciplina previgente.

La Corte coglie altresì l'occasione per ricordare che **ad essa spetta accertare se le disposizioni oggetto del giudizio di costituzionalità vìolino ad un tempo la Costituzione e la CDFUE, attesa la «connessione inscindibile» tra le norme costituzionali in materia di eguaglianza e di tutela della maternità e dell'infanzia e le norme sovranazionali che sanciscono il principio di parità di trattamento dei cittadini stranieri**. In particolare, la Corte rammenta che ad essa spetta il compito di «**assicurare una tutela sistemica, e non frazionata, dei diritti presidiati dalla Costituzione, anche in sinergia con la Carta di Nizza**, e di valutare il bilanciamento attuato dal legislatore, in una prospettiva di massima espansione delle garanzie».

Ebbene, anche alla luce della pronuncia della Corte di giustizia, **la Corte costituzionale dichiara fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Cassazione in riferimento agli artt. 3, 31 e 117, comma 1 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 34 CDFUE.**

L'art. 34 CDFUE, invero, nel sancire il diritto all'assistenza sociale (il quale spetta, alla luce anche della direttiva 2011/98/UE, anche ai cittadini di Paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini lavorativi ovvero a fini diversi dall'attività lavorativa, ai quali è consentito lavorare e che sono in possesso di un permesso di soggiorno ai sensi del regolamento (CE) n. 1030/2002 del Consiglio) **si raccorda con gli artt. 3 e 31 della Costituzione**. **La tutela della maternità e dell'infanzia**, infatti, **non tollera discriminazioni irragionevoli**, ed il legislatore, pur titolare di un margine di discrezionalità nell'individuazione dei beneficiari delle prestazioni sociali, è tenuto al rispetto del **canone della ragionevolezza**. Quest'ultimo, nel caso in esame, non appare rispettato: **il requisito della titolarità del permesso di soggiorno di lungo periodo UE (che comporta requisiti reddituali stringenti) non ha alcuna attinenza con la *ratio* degli assegni di natalità e maternità, i quali sono volti ad attuare l'art. 31 Cost.** contribuendo a rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana ai sensi

dell'art. 3 Cost. La previsione della necessaria titolarità del permesso di soggiorno di lungo periodo UE finisce per creare un sistema maggiormente gravoso proprio per le famiglie che, non raggiungendo i requisiti per ottenere tale permesso, più avrebbero bisogno degli assegni di natalità e maternità.
Per le medesime ragioni, **la Corte dichiara da ultimo in via consequenziale l'illegittimità delle proroghe dell'assegno di natalità disposte sino al 31 dicembre 2021**. [B. Sboro]

AMMISSIBILE IL REFERENDUM ABROGATIVO SULL'INTERA LEGGE "SEVERINO"

Corte cost., sent. 16 febbraio – 8 marzo 2022, n. 56, *Pres*. Amato, *red*. De Pretis

Giudizio sull'ammissibilità del referendum abrogativo

[d.lgs. 31 dicembre 2012, n. 235 (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)]

(Art. 75 Cost.)

Con la presente pronuncia la Corte costituzionale dichiara l'ammissibilità del quesito referendario avente ad oggetto **l'intero testo del d.lgs. n. 235 del 2012 (c.d. Legge Severino**), promosso dai Consigli regionali di **Lombardia, Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Liguria, Sicilia, Umbria, Veneto e Piemonte**.

Il d.lgs. n. 235 del 2012 si caratterizza per essere in parte compilativo e in parte innovativo; racchiude, infatti, in unico testo legislativo sia ipotesi previgenti, sia nuove fattispecie di cause ostative all'assunzione e allo svolgimento di tutte le cariche elettive e di governo (contiene tanto la normativa relativa all'incandidabilità per le elezioni di Camera, Senato, Parlamento europeo, quanto quella concernente le elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, nonché ipotesi di sospensione e decadenza dalle stesse cariche).

Su detta normativa si è peraltro formata una cospicua giurisprudenza costituzionale, con la quale è stato sottolineato a più riprese come le misure in essa contenute non costituiscano sanzioni o effetti penali di condanna; esse riguardano

invece il venir meno di un requisito soggettivo per l'accesso alle cariche elettive o il loro mantenimento.

Ciò premesso, la Corte costituzionale ritiene che, nel caso in esame, il quesito referendario sia **chiaro** e **univoco**, nonché **dotato di una matrice razionalmente unitaria**.

L'obiettivo dei promotori è infatti quello di **rimuovere dall'ordinamento l'intero testo normativo** ed è proprio **tramite l'interezza** della proposta referendaria che viene **automaticamente esclusa ogni possibile incertezza sulla portata della eventuale abrogazione dell'intera legge Severino**.

In tal senso, il giudice delle leggi ritiene che, pur trattandosi di un intero *corpus* normativo, il quesito non presenti deficit di univocità e omogeneità. Posto che l'art. 75 Cost. contempla sia l'abrogazione totale, sia quella parziale, il profilo della omogeneità viene solitamente meno quando oggetto del referendum sono più testi normativi o un unico testo composto da molte parti, le quali, pure unite da un nesso, costituiscono diversi tasselli rispetto ai quali il cittadino potrebbe maturare convincimenti contrapposti.

Al contrario, **quando oggetto dell'abrogazione sono norme considerate unitarie nella loro struttura e nella loro finalità**, il referendum viene **ritenuto rispondente ad una matrice razionalmente uniforme**. In questo senso viene inteso anche il decreto legislativo in esame, il quale, oltre ad essere formalmente contenuto in un testo unico (elemento di per sé non decisivo), è stato emanato nella finalità di riunire l'insieme delle disposizioni relative all'incadidabilità. Simmetricamente, non può che ritenersi unitaria anche la finalità del quesito, che appare così sufficientemente chiara e univoca, consistendo proprio nell'abrogazione di tutte le norme ivi contenute. Ciò consente di escludere altresì il carattere manipolativo e propositivo della domanda referendaria.

La Corte non ritiene, infine, che la normativa alla sua attenzione presenti un **contenuto costituzionalmente vincolato** né un **contenuto costituzionalmente necessario**. La prima delle due fattispecie è riconducibile a quelle leggi ordinarie che contengono l'unica disciplina attuativa ritenuta conforme alla Costituzione (**sent. n. 26 del 1981 e n. 16 del 1978**); la seconda, invece, si riferisce a quelle leggi la cui eliminazione priverebbe totalmente di efficacia un principio o un organo costituzionale, la cui esistenza è garantita e voluta direttamente dal testo costituzionale, divenendo così parte di un nucleo irrinunciabile per l'ordinamento. La legge sull'incandidabilità non può essere ascritta a dette ipotesi nonostante sia connessa agli artt. 54 e 97 Cost. Tale fondamento non comporta infatti né che il contenuto della predetta disciplina sia di per sé costituzionalmente vincolato, né che vi sia un obbligo costituzionale che ne prescriva la necessaria esistenza. [A. Chiusolo]

LA "PALLA" AGLI ELETTORI: LA CORTE AMMETTE IL REFERENDUM SULLE MISURE CAUTELARI IN CASO DI REITERAZIONE DEL REATO

Corte cost., sent. 15 febbraio - 8 marzo 2022, n. 57, *Pres.* Amato, *red.* Petitti

Giudizio sull'ammissibilità del referendum abrogativo

[Art. 274, c. 1°, lett. c), del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 447 e successive modificazioni e integrazioni, limitatamente alle parole: «o della stessa specie di quello per cui si procede. Se il pericolo riguarda la commissione di delitti della stessa specie di quello per cui si procede, le misure di custodia cautelare sono disposte soltanto se trattasi di delitti per i quali è prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni ovvero, in caso di custodia cautelare in carcere, di delitti per i quali è prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni nonché per il delitto di finanziamento illecito dei partiti di cui all'art. 7 della legge 2 maggio 1974, n. 195 e successive modificazioni.»]

(art. 75 Cost.)

Con la sentenza in commento, la Corte costituzionale **ha dichiarato ammissibile** uno dei sei quesiti sulla "giustizia" dei quali era stata investita. In particolare, la richiesta referendaria in oggetto riguarda l'istituto della **custodia cautelare** ed è finalizzata ad abolire la possibilità di ricorrere a questa misura preventiva di restrizione della libertà personale in caso di pericolo concreto di "**reiterazione del reato**" (art. 274, c. 1°, lett. c), dpr n. 447/1988).

La norma *abroganda* concorre a definire le esigenze cautelari che operano, congiuntamente ai gravi indizi di colpevolezza ex art. 273 c.p.p., quali condizioni generali di applicabilità delle misure cautelari personali. Tuttavia, a differenza dei secondi, la *ratio* della misura in questione si correla, nell'ambito delle esigenze cautelari, alle «**esigenze di tutela della collettività**», da tenere distinte dalle ragioni giustificatrici delle restanti misure cautelari, queste strettamente inerenti al momento "processuale".

Come premesso, a seguito di una stretta verifica delle condizioni di ammissibilità, la domanda referendaria viene dichiarata ammissibile.

Anzitutto, i giudici costituzionali **non rilevano alcun contrasto tra la disposizione sottesa al quesito medesimo e uno degli ambiti di cui all'art. 75, c. 2, Cost.**, sia sulla base di un'interpretazione letterale che su quella logico-sistematica. In particolare, viene evidenziata come nessuna interferenza vi sia tra la richiesta in esame e gli obblighi internazionali che impongono l'adozione di misure di restrizioni, quali quelle attinenti all'esecuzione delle richieste di mandato d'arresto europeo.

In secondo luogo, **neppure vengono ravvisati eventuali ostacoli all'ammissibilità con riguardo alla formulazione del quesito stesso**, rispettando il medesimo quei requisiti consolidati dalla giurisprudenza di «omogeneità, chiarezza e semplicità, completezza, coerenza, idoneità a conseguire il fine perseguito». Anzi, l'analisi è preceduta dall'accertamento dell'«evidenza del fine intrinseco all'atto abrogativo», sicché, nel caso di specie, nonostante l'utilizzo della "tecnica del ritaglio", la Corte ritiene che il quesito «**investe un frammento normativo dotato di un autonomo contenuto precettivo**», non potendo, quindi, dubitare che l'intento abrogatorio riguardi solo quella esigenza cautelare fondata sul pericolo derivante da una prognosi di recidiva specifica. Sulla scorta di ciò, la Consulta esclude che il quesito referendario in commento denoti un carattere «surrettiziamente propositivo». A riguardo, invece, della completezza e della coerenza dell'abrogazione, viene evidenziato come il quesito non manchi di sottoporre al corpo elettorale alcuna disposizione funzionalmente collegata a quella di cui si chiede l'abrogazione, perciò garantendo l'operatività degli ordinari presupposti applicativi delle misure cautelari coercitive anche qualora si realizzasse l'operazione referendaria.

In ultimo, **non ostano all'ammissibilità della domanda eventuali ragioni derivanti dalla natura costituzionalmente necessaria della disposizione interessata**. Infatti, ripercorrendo la giurisprudenza in materia di leggi a contenuto costituzionalmente necessario o vincolato, i giudici costituzionali precisano che la disposizione in esame non rivela «alcun rapporto di necessaria implicazione con una disposizione o un principio costituzionale suscettibili di veder menomata la loro portata in caso di abrogazione referendaria, né, a maggior ragione, può ritenersi che essa costituisca l'unica modalità costituzionalmente compatibile di inveramento di un principio o di un disposto costituzionale». Peraltro, sul finale della pronuncia, la Corte ribadisce il **principio secondo cui lo strumento penale rappresenti un'*extrema ratio* in mancanza o inadeguatezza di altri mezzi di tutela**; principio che, ancor di più per la fattispecie in esame, conosce il suo naturale dispiegarsi. [P. Giovarruscio]

È AMMISSIBILE IL REFERENDUM SULLA SEPARAZIONE DELLE CARRIERE DEI MAGISTRATI

Corte cost., sent. 16 febbraio – 8 marzo 2022, n. 58, *Pres.* Amato, *red.* Zanon

Giudizio sull'ammissibilità del referendum abrogativo

[art. 192, comma 6, del r.d. 30 gennaio 1941, n. 12; art. 18, comma 3, della l. 4 gennaio 1963, n. 1; art. 23, comma 1, del d.lgs. 30 gennaio 2006, n. 26 l'art. 11, comma 2, e art. 13 del d.lgs. n. 160 del 2006; l'art. 3, comma 1, del d.l. 29 dicembre 2009, n. 193, convertito in l. 22 febbraio 2010, n. 24]

(art. 75 Cost.)

L'intento dei proponenti il **referendum** è quello di rendere irreversibile, attraverso l'abrogazione referendaria, la scelta operata dal magistrato, all'inizio della carriera, circa le funzioni (giudicanti o requirenti) da esercitare, con l'ulteriore conseguenza di "cristallizzare" anche le funzioni attualmente esercitate dai magistrati in servizio.

Secondo la Corte, è escluso che il quesito referendario investa disposizioni dal contenuto **costituzionalmente vincolato**. Inoltre, presenta carattere **omogeneo** e **completo**, **matrice unitaria**, nonché **struttura binaria** (sentenza n. 47 del 1991; più recentemente, sentenza n. 27 del 2017). Ancora, come pure era stato deciso nella sentenza n. 37 del 2000, il quesito in esame ha «un carattere effettivamente **abrogativo** e non "introduttivo"», non manifestando, infatti, alcun intento surrettiziamente propositivo, poiché la domanda referendaria mira semplicemente ad eliminare in toto la possibilità del mutamento delle funzioni.

Pertanto, la Corte dichiara ammissibile il referendum popolare "Separazione delle funzioni dei magistrati. Abrogazione delle norme in materia di ordinamento giudiziario che consentono il passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e viceversa nella carriera dei magistrati". [F. Pedrini]

AMMISSIBILE IL QUESITO REFERENDARIO SU CONSIGLI GIUDIZIARI E CONSIGLIO DIRETTIVO DELLA CORTE DI CASSAZIONE

Corte cost., sent. 16 febbraio – 8 marzo 2022, n. 59, *Pres. Amato, red. Sciarra*

Giudizio sull'ammissibilità del referendum abrogativo

[Art. 8, comma 1, Art. 16, comma 1, D. lgs. 27 gennaio 2006, n. 25]

(Art. 75 Cost.)

E' ammissibile il quesito referendario promosso da cinque consigli regionali e volto ad abrogare gli articoli 8, comma 1 e 16, comma 1 del decreto legislative 25/2006 in materia di Istituzione del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e di consigli giudiziari.

La normativa oggetto del quesito stabilisce le competenze e ridefinisce la composizione e la durata in carica dei consigli giudiziari e istituisce il consiglio direttivo della corte di cassazione. In particolare, prevede che la composizione di entrambi gli organi sia allargata a componenti non togati (professori universitari e avvocati), precludendone tuttavia la partecipazione alle deliberazioni inerenti carriere e status dei magistrati.

La Corte **non riscontra alcuna causa di inammissibilità attinente all'oggetto o alla formulazione del quesito**. Esso è infatti univoco, caratterizzato da una medesima *ratio* (i.e. l'inclusione dei membri laici in tutte le deliberazioni degli organi di cui fanno parte) e formulato in modo tale da rispettare la natura abrogativa dell'istituto. [M. Morvillo]

AMMISSIBILE IL REFERENDUM ABROGATIVO SULLA NECESSARIA SOTTOSCRIZIONE DELLE CANDIDATURE PER L'ELEZIONE DELLA COMPONENTE TOGATA DEL CSM

Corte cost., sent. 16 febbraio – 8 marzo 2022, n. 60, *Pres.* Amato, *red.* Zanon

Giudizio sull'ammissibilità del referendum abrogativo

[Art. 25, c. 3, l. n. 195/1958, limitatamente alle parole "unitamente ad una lista di magistrati presentatori non inferiore a venticinque e non superiore a cinquanta. I magistrati presentatori non possono presentare più di una candidatura in ciascuno dei collegi di cui al comma 2 dell'articolo 23, né possono candidarsi a loro volta"]

(art. 75 Cost.)

La sentenza giudica **ammissibile il quesito referendario promosso dai Consigli regionali delle Regioni Lombardia, Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Sarde-**

gna, Liguria, Piemonte, Umbria, Veneto e Sicilia, volto all'abrogazione dell'art. 25, comma 3, l. 24 marzo 1958, n. 195 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della Magistratura) limitatamente alle parole "unitamente ad una lista di magistrati presentatori non inferiore a venticinque e non superiore a cinquanta. I magistrati presentatori non possono presentare più di una candidatura in ciascuno dei collegi di cui al comma 2 dell'articolo 23, né possono candidarsi a loro volta". Tale quesito è stato dichiarato conforme alla legge con ordinanza del 29 novembre 2021 (dep. 1° dicembre 2021) dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione.

La normativa di cui detti Consigli regionali hanno promosso l'abrogazione **prevede che, per l'esercizio del diritto a candidarsi nei collegi nazionali ai fini dell'elezione quale componente togato del Consiglio superiore della Magistratura, sia necessaria la sottoscrizione di un certo numero di elettori (non meno di venticinque, non più di cinquanta)**, i quali non possono essere candidati a propria volta e non possono sostenere più di un candidato. La disciplina vigente è il risultato delle modifiche apportate all'art. 25 l. n. 195/1958 dall'art. 7 l. n. 44/2002, che ha introdotto le candidature dei singoli magistrati superando l'assetto previgente, il quale prevedeva la competizione tra liste contrapposte sostenute da un numero minimo di sottoscrizioni.

L'abrogazione delle disposizioni oggetto del quesito referendario **renderebbe dunque possibile la candidatura dei singoli magistrati senza il requisito delle sottoscrizioni**; di conseguenza, **verrebbe meno anche la causa di non candidabilità fondata sulla sottoscrizione della candidatura altrui**.

Prima di decidere circa l'ammissibilità del quesito referendario, la Corte costituzionale chiarisce di aver consentito non solo l'illustrazione orale delle memorie depositate dai soggetti presentatori del referendum, ma anche di aver consentito al Presidente della Regione autonoma Sardegna la presentazione di scritti. Tuttavia, l'ammissione di soggetti diversi dai presentatori – rammenta la Corte – non si traduce in un diritto degli stessi a partecipare al procedimento ovvero ad illustrare le proprie tesi in sede di camera di consiglio.

Quanto alla delibazione circa l'ammissibilità del quesito, la sentenza chiarisce che **occorre tener conto sia dei limiti previsti dall'art. 75, comma 2, Cost., sia del complesso dei valori di ordine costituzionale**, **riferibili alle strutture od ai temi delle richieste referendarie da tutelare escludendo i relativi referendum** (richiamando la sent. n. 16 del 1978). In particolare, nel caso in cui il quesito concerna **l'elezione di componenti di organi costituzionali o di rilevanza costituzionale** quale il Consiglio superiore della magistratura, la Corte ricorda come l**a disciplina di risulta** debba necessariamente avere **carattere autoapplicativo**, consentendo

il rinnovo dell'organo stesso anche a seguito dell'abrogazione delle disposizioni oggetto del quesito referendario.

In questo caso, la disciplina di risulta consentirebbe ai magistrati di presentare, come la l. n. 195 del 1958 prevede, la propria candidatura per i collegi nazionali entro venti giorni dal provvedimento di convocazione delle elezioni all'Ufficio centrale elettorale mediante dichiarazione con firma autenticata dal Presidente del tribunale nel cui circondario il candidato esercita le proprie funzioni. Tale candidatura non necessiterebbe della sottoscrizione dei presentatori: di conseguenza, non figurerebbero più nella disciplina relativa alle elezioni né la causa di non candidabilità correlata alla sottoscrizione della candidatura altrui né la causa di esclusione della candidatura dovuta, secondo l'art. 25, comma 4, all'insufficienza o all'irregolarità delle sottoscrizioni di presentazione.

Nonostante le disposizioni che il referendum tende ad abrogare abbiano una propria *ratio* (quella, cioè, di evitare la frammentazione eccessiva delle candidature), **il quesito referendario non incide, secondo la Corte, su aspetti costituzionalmente necessari o vincolati della legge sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della Magistratura.**

Da ultimo, la Corte chiarisce che il quesito dispone di tutti i caratteri richiesti dalla giurisprudenza costituzionale pregressa: esso ha carattere abrogativo e non di fatto propositivo, è semplice e chiaro, risponde ad un principio abrogativo unitario che rende omogenea la domanda (riguardando due disposizioni rispondenti alla medesima *ratio* e strettamente collegate) ed ha struttura binaria: pertanto, il quesito referendario è ammissibile. [B. Sboro]

COS'È E COSA NON È NORMA DI INTERPRETAZIONE AUTENTICA.

Corte cost., sent. 25 gennaio – 10 marzo 2022, n. 61, *Pres*. Amato, *red*. Zanon

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[l. reg. Sicilia, art. 3]

(artt. 3, comma secondo, 24, comma primo, 103, comma primo, 111, comma secondo, 117, comma primo, artt. 6 e 13, CEDU)

La questione di legittimità costituzionale viene sollevata dal Tribunale Amministrativo Regionale siciliano nell'ambito di un ricorso proposto da un candidato al Consiglio comunale di Gela su una norma ritenuta dal legislatore regionale di

interpretazione autentica, come espressamente dichiarato anche dalla rubrica della disposizione.

L'art. 3, l. reg. Sicilia n. 6/2020 modificava l'attribuzione del premio di maggioranza, nel senso che l'art. 4, comma 6, l. reg. Sicilia n. 35/1997 «si interpreta nel senso che, nei casi in cui la percentuale del 60 per cento dei seggi non corrisponda ad una cifra intera ma ad un quoziente decimale, l'arrotondamento si effettua per eccesso in caso di decimale uguale o superiore a 50 centesimi e per difetto in caso di decimale inferiore a 50 centesimi».

Secondo il giudice rimettente, alla norma non potrebbe attribuirsi natura interpretativa, in virtù del fatto che, attribuendo una modalità di calcolo matematico di attribuzione dei seggi diverso da quello previsto dalla norma interpretata, gli effetti delle due norme (interpretata e di interpretazione) sono diversi.

Ed invero, la Corte rileva come l'art. 3 censurato comporti una esplicita variazione *in melius* nell'assegnazione del premio in favore alle liste collegate al sindaco eletto, pari al 58,33% nel caso di specie. Il limite minimo del 60% viene infranto non da una norma di interpretazione autentica, ma da altra che si pone addirittura in una direzione diversa e contrastante al dato normativo.

Si tratta, a ben vedere, di una «erroneità dell'auto-qualificazione esibita dalla disposizione censurata», di un «uso improprio della funzione legislativa» al di fuori del perimetro tracciato dalla medesima giurisprudenza costituzionale che si è occupata, in passato, di cosa può essere e cosa non può essere norma di interpretazione autentica (*ex plurimis*, Corte costituzionale, sentenze n. 15/1995, n. 73/2017, n. 108/2019, n. 70/2020 e n. 133/2020) che, peraltro, non per forza, in considerazione della portata irretroattiva, è sempre costituzionalmente legittima.

L'art. 3 censurato si pone al di fuori del perimetro tracciato: «ha, in realtà, contenuto e natura di disciplina innovativa con effetti retroattivi. Esso determina il mutamento della regola espressa dalla disposizione interpretata su un aspetto decisivo della legislazione elettorale locale, cioè la consistenza del premio di maggioranza, che viene ridotto al di sotto della soglia del 60 per cento: un mutamento che, nonostante le allegazioni in senso contrario dell'Avvocatura dello Stato, dispiega con ogni evidenza effetti retroattivi ed è destinato ad incidere sui giudizi pendenti in ambito elettorale».

Anche nella prospettiva di uno scrutinio sulla ragionevolezza dell'intervento normativo, l'art. 3, l. reg. Sicilia n. 6/2020 appare incoerente rispetto alle esigenze di «affidamento e stabilità dei rapporti giuridici» a tutela di diritti costituzionali fondamentali come il diritto di voto, così che «non soccorrono, a sostegno della ragionevolezza dell'intervento legislativo in esame, né la stringente necessità di rimediare a una condizione di diffusa incertezza quanto al calcolo dei seggi da assegnare alla lista o al gruppo di liste collegate al candidato sindaco che non abbia già conseguito almeno il 60 per cento dei seggi

consiliari, né impellenti esigenze di rilievo costituzionale collegate, come invece asserisce l'Avvocatura generale dello Stato, alla garanzia del principio di rappresentatività e a quello di tutela delle minoranze». Alla luce di tali considerazioni in diritto, la Corte dichiara incostituzionale la disposizione sospettata di illegittimità dal giudice amministrativo siciliano. [L. Di Majo]

ELEZIONI COMUNALI TRA PARITÀ E RAPPRESENTATIVITÀ: LA CORTE ESTENDE AI PICCOLI COMUNI LA RICUSAZIONE DELLE LISTE MONOGENERE

Corte cost., sent. 25 gennaio 2022 – 10 marzo 2022, n. 62, *Pres.* Amato, *red.* de Pretis

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 71, co. 3-*bis*, d. lgs. n. 267 del 2000, e art. 30, co. 1, lett. d-*bis)* ed e), d.P.R. n. 570 del 1960]

(artt. 3, co. 2, 51, co. 1, e 117, co. 1, Cost., in relazione all'art. 14 CEDU e all'art. 1 del Protocollo n. 12 alla CEDU)

La decisione **riguarda gli interventi di riequilibrio delle rappresentanze di genere nell'elezione del sindaco e del consiglio nei comuni sino a 15.000 abitanti**. Il sistema prevede una graduazione dei vincoli e delle relative sanzioni direttamente proporzionale al numero di abitanti dell'ente locale, sulla base di tre fasce: comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, comuni con popolazione tra 5.000 e 15.000, comuni con più di 15.000 abitanti. La *ratio* della modulazione delle misure in ragione delle dimensioni degli enti locali risiede nella necessità di contemperare l'obiettivo di promozione della parità di accesso alle cariche elettive con altri interessi costituzionalmente rilevanti, quale in particolare quello della rappresentatività, per esempio per la difficoltà di reperire candidati in numero sufficiente nelle realtà demografiche più piccole. **Della disciplina relativa ai comuni con meno di 5.000 abitanti il Consiglio di Stato contesta due profili: l'uno, relativo ai vincoli previsti, l'altro, relativo all'ineffettività degli stessi. La prima questione è risolta dalla Corte in via interpretativa**: è vero che per tali enti il legislatore non impone la doppia preferenza di genere né la quota di lista, previste invece per gli enti di dimensioni maggiori, ma **deve ritenersi riferito anche a essi l'obbligo generale secondo cui «[n]elle liste dei candidati è assicurata la rappre-**

sentanza di entrambi i sessi». Si tratta di «**una misura minima di non discriminazione»** che si esaurisce nell'impedire che siano presentate liste "monogenere". **La "vera" questione** è la seconda, e **attiene all'assenza di un braccio operativo posto a presidio della necessaria rappresentanza dei due sessi**. Secondo la Corte, l'assenza di alcun rimedio per il caso di violazione del pur vigente obbligo generale «rende la **misura** stessa **del tutto ineffettiva nella protezione dell'interesse che mira a garantire e, in quanto tale, inadeguata a corrispondere al vincolo costituzionale dell'art. 51, primo comma, Cost.».** Né la Corte ritiene che la norma si giustifichi per la necessità di garantire il principio di rappresentatività nei comuni più piccoli, poiché **la soluzione adottata dal legislatore appare «frutto di un cattivo uso della sua discrezionalità**, manifestamente irragionevole e fonte di un'ingiustificata disparità di trattamento fra comuni nonché fra aspiranti candidati (o candidate) nei rispettivi comuni». Infine, le disposizioni sono ritenute **in «palese incoerenza con la *ratio* della normativa» che le contiene**, volta a promuovere l'effettiva parità di genere nell'accesso alle cariche. **La Corte amplia le sue considerazioni al di là della fascia di comuni evocata dal giudice *a quo*, paventando un dubbio di legittimità anche per gli enti di dimensione intermedia**. Per tali ultimi, non solo la violazione del vincolo generale non è assistita da sanzioni specifiche, ma **pare esservi un *vulnus* per il caso di violazione delle quote di lista**. In tal caso, è previsto che la commissione elettorale riduca le liste, cancellando, a partire dall'ultimo, i nominativi dei candidati eccedenti la quota per il genere di appartenenza. La progressività della sanzione in base alla dimensione dei comuni comporta una diversa risposta normativa all'ipotesi in cui, all'esito della cancellazione, la lista presenti un numero di candidati inferiore a quello minimo prescritto per l'ammissione stessa alle elezioni: **per i comuni con più di 15.000 abitanti opera il rimedio "forte" della ricusazione della lista, mentre per i comuni intermedi no, dovendo restare ferma la cancellazione dei nominativi fino alla soglia minima**. Questa barriera, però, potrebbe consentire «di presentare liste "minimali" con candidati di un solo sesso, facendo coincidere il numero massimo dei candidati di un sesso con il numero minimo dei candidati in lista». Ciò considerato, **con riferimento al tessuto normativo preso in esame, la Corte individua nella ricusazione «[l]'unico rimedio effettivo nel caso di liste di candidati di un solo sesso». La preesistenza di tale soluzione quale «precis[o] punt[o] di riferimento», da ritenersi «costituzionalmente adeguata» per quanto non obbligata** (del più recente orientamento in tema di sentenze additive sono citate sent. n. 63 del 2021 e sent. n. 28 del 2022)**, le permette di adottare la decisione richiesta dal rimettente con riguardo ai comuni con meno di 5.000 abitan-**

ti: per porre rimedio all'incostituzionalità della disciplina, va estesa anche a essi la sanzione dell'esclusione della lista. La Corte afferma di trovarsi «di fronte alla violazione di diritti fondamentali» per i quali «non può essere di ostacolo all'esame nel merito della questione di legittimità costituzionale l'assenza di un'unica soluzione a "rime obbligate" per ricondurre l'ordinamento al rispetto della Costituzione, ancorché si versi in materie riservate alla discrezionalità del legislatore». **Quanto alla «armonizzazione del sistema, anche considerando il caso dei comuni con popolazione da 5.000 a 15.000 abitanti,** nei quali la riduzione della lista non può andare oltre il numero minimo di candidati prescritto» **la palla passa al legislatore**. [C. Domenicali]

SPROPORZIONATO IL TRATTAMENTO SANZIONATORIO PREVISTO PER IL FAVOREGGIAMENTO DELL'IMMIGRAZIONE UTILIZZANDO UN AEREO DI LINEA E DOCUMENTI FALSI

Corte cost., sent. 8 febbraio 2022 – 10 marzo 2022, n. 63, *Pres*. Amato, *red*. Viganò

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 12, c. 3°, lett. d), del decreto legislativo 25/07/1998, n. 286]

(artt. 3, 27 comma 3 Cost.)

La sentenza n. 63 del 2022 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, lettera d), del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), limitatamente alle parole «o utilizzando servizi internazionali di trasporto ovvero documenti contraffatti o alterati o comunque illegalmente ottenuti».
Il giudizio *a quo* vedeva una donna nigeriana imputata per aver fatto entrare in Italia su un aereo di linea la figlia e la nipote, rispettivamente di tredici e otto anni, utilizzando documenti che ne attestavano falsamente la nazionalità senegalese.
All'esito del giudizio incidentale, la Corte ha ritenuto manifestamente sproporzionata la pena da cinque a quindici anni di reclusione, prevista dal Testo unico sull'immigrazione per chi abbia aiutato qualcuno a entrare illegalmente nel territorio italiano utilizzando un aereo di linea e documenti falsi. Ciò in quanto le elevatissime pene stabilite per le ipotesi aggravate di favoreggiamento

dell'immigrazione si possono spiegare solo in chiave di contrasto al traffico internazionale di migranti, ma sono evidentemente eccessive rispetto a situazioni diverse, nelle quali non risulta alcun coinvolgimento in tali organizzazioni.
In particolare, la decisione ha rilevato che il reato di favoreggiamento dell'immigrazione – punito nella forma base con la reclusione da uno a cinque anni – è funzionale al controllo dei flussi migratori e, quindi, alla tutela di interessi pubblici di grande rilievo, come gli equilibri del mercato del lavoro, le risorse limitate del sistema di sicurezza sociale, l'ordine e la sicurezza pubblica.
Le ipotesi aggravate descritte dall'art. 12 d. lgs. n. 286/1998, per le quali sono previste pene assai più severe, sono invece volte a proteggere – oltre che del controllo dei flussi migratori – anche gli interessi del migrante, che in queste ipotesi è la "vittima" del reato (come nei casi in cui lo straniero trasportato rischia la propria vita o incolumità, ad esempio in imbarcazioni di fortuna, o è sottoposto a trattamenti inumani e degradanti). A ben vedere, ove compiute senza scopo di lucro, né l'una né l'altra delle condotte ascritte all'imputata nel giudizio *a quo* (l'utilizzo di servizi internazionali di trasporto, e di documenti contraffatti, alterati o illecitamente ottenuti) sono indicative del coinvolgimento dell'agente in un'attività di traffico internazionale di migranti, risultando viceversa ordinariamente compatibili con situazioni in cui lo straniero venga aiutato a entrare illegalmente in Italia per finalità assai lontane da quelle del traffico internazionale.
Ne consegue che, in assenza di altre circostanze aggravanti, fatti come quello giudicato dal Tribunale di Bologna dovranno essere puniti con la più contenuta pena della reclusione da uno a cinque anni prevista dal primo comma dell'articolo 12 d. lgs. n. 286/1998, in concorso con quella prevista per il reato di utilizzazione di documenti falsi. [E. Valentini]

IL GIUDICE DEL DIBATTIMENTO CHE HA RIGETTATO LA MESSA ALLA PROVA DELL'IMPUTATO PUO' PARTECIPARE AL GIUDIZIO ORDINARIO: INFONDATE LE QUESTIONI DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DELL'ART. 34, COMMA 2, C.P.P.

Corte Cost., sent. 26 gennaio 2022 – 10 marzo 2022, n. 64, *Pres.* Amato*, red.* Modugno

[artt. 34 comma 2 c.p.p.]

(art. 3, 24, secondo comma, e 111, secondo comma, Cost.)

La sentenza dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, c.p.p. sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, e 111, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Spoleto e dal Tribunale ordinario di Palermo con due distinte ordinanze sostanzialmente identiche.

Secondo i rimettenti, la mancata previsione dell'incompatibilità del giudice del dibattimento che abbia rigettato l'istanza di sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato a partecipare e/o procedere al successivo giudizio ordinario implicherebbe la violazione dell'**art. 3 della Costituzione**, dal momento che non si sarebbe alcuna ragione per differenziare la disciplina del caso in esame da quella prevista per i «paritetici» casi contemplati dall'art. 34, comma 2, cod. proc. pen. (anche in virtù delle pronunce additive della Corte costituzionale stessa) e degli **artt. 24, secondo comma, e 111, secondo comma, della Costituzione**, giacché il dibattimento sarebbe inevitabilmente condizionato dalle valutazioni – negative per la posizione dell'imputato – precedentemente espresse dal magistrato che ha rigettato la richiesta di messa alla prova, con conseguente lesione del diritto di difesa dell'imputato e dei principi di imparzialità e terzietà del giudice.

La Corte, dopo aver rigettato le eccezioni d'inammissibilità sollevate (dall'Avvocatura dello Stato) per difetto di motivazione dell'ordinanza di rimessione (con riferimento al Tribunale di Palermo), per erroneo presupposto interpretativo e omessa sperimentazione dell'interpretazione costituzionalmente orientata da parte dei rimettenti, prende cognizione nel merito delle questioni, motivandone l'infondatezza.

Le argomentazioni fanno leva sulla ricognizione delle **quattro condizioni** da tempo delineate dalla giurisprudenza della Consulta per ritenere costituzionalmente necessaria la previsione di un istituto processuale, come l'incompatibilità, posto a tutela di valori fondamentali come la terzietà e l'imparzialità della giurisdizione (sentenze n. 16 del 2022, n. 153 del 2012 e n. 131 del 1996).

La previsione di ogni incompatibilità endoprocessuale presuppone: *a)* la **preesistenza di valutazioni che cadono sulla medesima res iudicanda**; *b)* la circostanza per cui il giudice sia stato chiamato a compiere una **valutazione** – strumentale all'assunzione di una decisione – **su atti anteriormente compiuti e conosciuti**; *c)* che tale **decisione** non abbia natura formale, ma che **attenga al merito dell'ipotesi di accusa**; *d)* la netta **distinzione delle fasi processuali** in cui il medesimo giudice è chiamato ad assumere una decisione "nel merito".

Sulla scorta dei principi richiamati, la Corte ha valutato non condivisibili le censure mosse dal Tribunale ordinario di Spoleto e dal Tribunale ordinario di Palermo.

In particolare – argomenta la Corte – «i rimettenti non tengono conto [...] di un particolare essenziale: che, cioè, il provvedimento cui intenderebbero annette-

re efficacia pregiudicante si colloca, non già in una fase processuale precedente e distinta, ma **nella stessa fase – quella dibattimentale – rispetto alla quale l'invocato effetto pregiudicante dovrebbe dispiegarsi**; il che esclude in radice, alla luce della ricordata, costante giurisprudenza di questa Corte, la configurabilità di una situazione di incompatibilità costituzionalmente necessaria». [S. Tesoriero]

LA DISCIPLINA DI RISTRUTTURAZIONE DEL DEBITO DEL CONSUMATORE SI APPLICA ANCHE ALLE CESSIONI COATTIVE DEL CREDITO DI MATRICE GIUDIZIALE

Corte Cost., sent. Dell'26 gennaio – 10 marzo 2022, n. 65, *Pres.* Amato*, red.* Navarretta

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 3 Cost.]

(art. 8, comma 1-bis, della legge 27 gennaio 2012, n. 3 (Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento)

Il giudice ordinario di Livorno, sezione civile, ha impugnato l'art. 8, comma 1-bis della legge 3/2012, ritenendo che tale disposizione in base alla quale «[l]a proposta di piano del consumatore può prevedere anche la falcidia e la ristrutturazione dei debiti derivanti da contratti di finanziamento con cessione del quinto dello stipendio, del trattamento di fine rapporto o della pensione e dalle operazioni di prestito su pegno, salvo quanto previsto dall'articolo 7, comma 1, secondo periodo» non si applicherebbe all'ipotesi in cui un analogo credito del debitore abbia formato oggetto di assegnazione giudiziale all'esito di una procedura di espropriazione presso terzi. Siffatto trattamento differenziato risulterebbe contrario al principio di ragionevolezza, in violazione pertanto dell'art. 3 Cost., in quanto limiterebbe «la possibilità di falcidia e ristrutturazione ai soli "debiti derivanti da contratti di finanziamento con cessione del quinto dello stipendio, del trattamento di fine rapporto o della pensione"» e irragionevolmente non includerebbe anche i debiti per i quali «il creditore abbia ottenuto ordinanza di assegnazione di quota parte dello stipendio, del trattamento di fine rapporto o della pensione».

La Corte dichiara infondata la qlc. La disposizione oggetto del giudizio è stata introdotta al fine di porre rimedio alle crisi da sovraindebitamento «non soggette

né assoggettabili a procedure concorsuali» diverse da quelle che la stessa disciplina introduce e si propone di «ricollocare utilmente all'interno del sistema economico e sociale, senza il peso delle pregresse esposizioni», un soggetto – il consumatore – che, se sul piano contrattuale si connota per una debolezza derivante dalla sua asimmetria informativa, nel quadro della disciplina in esame, che presuppone la condizione patologica del sovraindebitamento, mostra anche i segni di una fragilità economico-sociale (sent. 245/2019). Per porre rimedio a un'apparente disparità di trattamento, è sufficiente, a parere della Corte, lo strumento ermeneutico, con cui includere nella disposizione impugnata anche l'ipotesi in cui la cessione del credito destinata a estinguere il debito costituisca l'effetto di un provvedimento giudiziale, ossia dell'ordinanza di assegnazione. Tanto più che la disposizione in parola non evocherebbe testualmente la mera cessione volontaria, ma la cessione del credito tout court, e dunque non può escludersi a priori un possibile riferimento implicito anche alla ipotesi della cessione coattiva del credito, di fonte giudiziale.

La Corte obietta anche alla argomentazione del giudice a quo secondo cui siffatta interpretazione analogica della disposizione, che permetterebbe la falcidiabilità e la possibilità di ristrutturazione del credito derivante da provvedimento giudiziale definitivo, privando lo stesso di efficacia, contrasterebbe con «il principio normativo di intangibilità degli atti esecutivi già compiuti ex art. 187-bis disp. att. c.p.c.». Tuttavia, attribuire all'effetto traslativo derivante dall'assegnazione giudiziale una vincolatività differente rispetto a quella riconosciuta all'effetto della cessione volontaria sarebbe equivalente a ritenere che il trasferimento della proprietà attuato con una vendita forzata sia "più forte e vincolante" dell'effetto traslativo generato da un atto di autonomia privata. E ciò contraddice le regole del codice civile di cui agli artt. 2919 e ss. [F. Minni]

NEL NUOVO CONTESTO DI RIFORMA DEL SISTEMA DELLA RISCOSSIONE PUBBLICA VANNO EVITATI INTERVENTI DI ROTTAMAZIONE O STRALCIO CONTRARI AL VALORE COSTITUZIONALE DEL DOVERE TRIBUTARIO

Corte cost., sent. 8 febbraio – 11 marzo 2022, n. 66, *Pres.* Amato, *red.* Antonini

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[L. n. 190/2014, art. 1, commi 687 (secondo periodo) e 688 (secondo periodo), in combinato disposto con il comma 684, come interpretati dall'art. 1, comma 815 della L. n. 160/2019; Decreto-legge n. 119/2018, art. 4, convertito, con modifica-

zioni, nella L. n. 136/2018, come interpretato dall'art. 1, comma 815, della L. n. 160/2019, in combinato disposto con l'art. 1, comma 529 della L. n. 228/2012]

(artt. 3, 24, 53, 81, 97, 103, 111, quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU come ripreso dall'art. 47 Carta UE, e 119, primo, secondo e quarto comma Cost.)

Con tre ordinanze, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo, ha sollevato distinte questioni di legittimità costituzionale.
La Corte ha evidenziato che non supera il controllo di ragionevolezza la norma dell'art. 1, c. 815 della legge di bilancio per il 2020, che amplia retroattivamente, in favore delle "società private scorporate", l'ambito di applicazione sia del meccanismo di riscossione "scalare inverso" sia del non assoggettamento a controllo delle "quote affidate" fino a 300 euro. La Corte ha quindi rilevato l'illegittima estensione retroattiva, alle società private scorporate, di una procedura speciale di riscossione ed esclusione dei controlli, introdotta con lo "specifico intento di rispondere a particolari ed eccezionali esigenze riferibili solo ed esclusivamente agli agenti "pubblici" della riscossione e per i quali termini per la presentazione delle comunicazioni di inesigibilità erano, al momento della sua entrata in vigore, ancora aperti, a differenza di quelli riferibili alle società private "scorporate", che erano, invece, ormai scaduti".
Ha dichiarato invece inammissibili le questioni sollevate in riferimento all'art. 4 del dl n. 119/2018, convertito, con modificazioni, nella l. n. 136/2018, come interpretato dall'art. 1, c. 815 della l. n. 160/2019, in combinato disposto con l'art. 1, c. 529 della l. n. 228/2012, il quale introduce l'automatico annullamento dei debiti di importo residuo fino a mille euro.
Passaggio rilevante della sentenza è il monito lanciato dalla Corte quando sottolinea che, una volta venute meno le ragioni che in passato hanno portato a gravi accumuli di crediti di difficile esigibilità, nell'ambito di operatività del prossimo e nuovo contesto di riforma del sistema della riscossione pubblica, "dovranno essere evitati interventi di rottamazione o stralcio contrari al valore costituzionale del dovere tributario e tali da recare pregiudizio al sistema dei diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione". [M. Pignataro]

ASSEGNI IN MATERIA FAMILIARE E 269/2017: IL PRIMATO E L'EFFETTO DIRETTO DELLE NORME EUROPEE OBBLIGANO ALLA DISAPPLICAZIONE

Corte cost., sent. 8 febbraio – 16 marzo 2022, n. 67, *Pres.* Amato, *red.* Sciarra

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 2, c. 6° bis, del decreto-legge 13/03/1988, n. 69, convertito, con modificazioni, nella legge 13/05/1988, n. 153]

(artt. 11 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 2, paragrafo 1, lettere a), b), c), e 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva n. 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo e in relazione agli artt. 3, paragrafo 1, lettere b), e c), e 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva (UE) 2011/98 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa ad una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro)

La questione di costituzionalità sottoposta alla Corte costituzionale riguarda una differenziazione nella fruizione dell'assegno unico familiare (ANF) tra cittadini europei e cittadini non europei soggiornanti di lungo periodo. In particolare, la norma censurata richiede ai familiari dei cittadini non europei il requisito della residenza sul territorio italiano per avere accesso all'ANF, a differenza dei cittadini europei per cui l'accesso al beneficio avviene de plano. A tale proposito la Corte di Cassazione ha sollevato una q.l.c. perché – nonostante due pronunce della Corte di giustizia in merito (causa C-303/19, INPS; C-302/19, INPS) che avevano stabilito la non compatibilità della disciplina italiana relativa all'ANF con due direttive europee (2003/109 sui soggiornanti di lungo periodo e 2011/98 sul rilascio di permesso unico di lavoro) e che sancivano la violazione del principio di parità di trattamento nell'accesso alle prestazioni sociali – non riteneva di poter direttamente disapplicare. Le motivazioni apportate sono, essenzialmente, due: 1. poiché, con riferimento alla prestazione sociale in oggetto, il diritto europeo non detta una disciplina in sé compiuta, da applicare in luogo di quella dichiarata incompatibile; 2. disapplicare avrebbe significato non valorizzare la discrezionalità del legislatore in tale materia.
La Corte costituzionale dichiara inammissibile la questione per difetto di rilevanza, sulla base della vecchia dottrina Granital. Siamo anche in questo caso in una disciplina potenzialmente ricadente nell'ambito della precisazione della 269/2017. Questa volta, però, i giudici costituzionali riconoscono effetto diretto alle norme richiamate dalle direttive, sulla base delle sopra citate sentenze della Corte di giustizia, e prendono atto di un obbligo chiaro, preciso e incondizionato, direttamente discendente dalle norme europee, di non differenziare il trattamento dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti. Obbligo che consiste nel

garantire la parità di trattamento tra cittadini europei e cittadini stranieri lungo soggiornati e che, proprio per il suo riconosciuto effetto diretto, non può essere diversamente modulato secondo la discrezionalità del legislatore nazionale.
Palazzo della Consulta ha osservato, infatti, che la procedura pregiudiziale, oltre a rappresentare un canale di raccordo fra i giudici nazionali e la Corte di Lussemburgo per risolvere eventuali incertezze interpretative, concorre ad assicurare e rafforzare il primato del diritto dell'Unione, alla cui attuazione i giudici comuni partecipano secondo il meccanismo del controllo diffuso, «disapplicando all'occorrenza» qualsiasi disposizione del diritto nazionale contrastante con il diritto dell'Unione. È questo l'effetto utile dell'art. 267 TFUE. La competenza esclusiva della Corte di giustizia nell'interpretazione e applicazione dei Trattati - che la Corte costituzionale ha riconosciuto, anche recentemente, in sede di rinvio pregiudiziale - ''comporta, in virtù del principio di effettività delle tutele, che le decisioni adottate sono vincolanti, innanzi tutto nei confronti del giudice che ha disposto il rinvio. Il cd. *triangle magique* del primato/effetto diretto-rinvio pregiudiziale-disapplicazione – ci dice la Corte ed è forse
questo il maggiore tratto di novità – non è alternativo al sindacato accentrato di costituzionalità configurato dall'articolo 134 della Costituzione, ma con esso confluisce nella costruzione di tutele sempre più integrate. [F. Medico]

RIORDINO DEGLI ENTI TERRITORIALI IN SARDEGNA E *REFERENDUM* TERRITORIALE: L'IMPUGNAZIONE È INSUFFICIENTE

Corte cost., sent. 23 febbraio – 11 marzo 2022, n. 68, *Pres.* Amato, *red.* Zanon

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Legge regionale Sardegna 12 aprile 2021, n. 7, art. 6]

(Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, art. 43, secondo comma)

La sentenza dichiara inammissibile l'impugnazione dell'art. 6 della legge regionale della Sardegna n. 7 del 2021 promossa dal Presidente del Consiglio. La disposizione censurata regola in senso limitativo la partecipazione delle popolazioni interessate al riassetto degli enti di area vasta (città metropolitane e province) effettuato dalla stessa legge regionale n. 7 del 2021, che ne istituisce e ne sopprime taluni e modifica le relative circoscrizioni.

Il Presidente del Consiglio contestava la disciplina limitativa del *referendum* territoriale, ritenendo che l'art. 43, secondo comma, dello statuto speciale (per

cui "con legge regionale possono essere modificate le circoscrizioni e le funzioni delle province, in conformità alla volontà delle popolazioni di ciascuna delle province interessate espressa con referendum") esiga comunque la previa consultazione delle popolazioni interessate, mentre la disposizione censurata collocava il *referendum* a valle della variazione territoriale, in funzione oppositiva alla stessa, e lo sottoponeva a condizioni e a limiti temporali stringenti.

La sentenza non affronta il merito delle diverse questioni relative alla interpretazione dell'art. 43, secondo comma, dello statuto.

Tale esame è precluso dalla inammissibilità del ricorso, **contraddittorio** nella sua impostazione e **inidoneo a raggiungere il risultato avuto di mira dal ricorrente**, e dunque non sorretto da interesse ad agire.

La Corte osserva che il vizio procedimentale dedotto avrebbe colpito l'intera legge regionale o almeno le disposizioni di essa che hanno definito le variazioni territoriali, e non soltanto la norma che prevedeva il *referendum* con le limitazioni contestate nel ricorso.

La sentenza rileva che l'annullamento della disposizione impugnata non potrebbe "*restaurare il principio affermato nell'atto di impugnazione, cioè la partecipazione necessaria delle popolazioni interessate, attraverso il* referendum*, al procedimento di formazione della legge regionale*"; anzi, esso avrebbe avuto l'effetto paradossale di eliminare l'unica possibilità di svolgimento del *referendum*, lasciando intatto il riordino effettuato dal legislatore regionale con la legge regionale n. 7 del 2021.

La sentenza esclude che alle carenze della impugnazione si possa porre rimedio con una **dichiarazione di illegittimità consequenziale in via consequenziale**, che il ricorrente peraltro non aveva nemmeno chiesto. Tale potere, nel giudizio di legittimità costituzionale promosso in via principale, è **esercitabile con stretti limiti**, e non appartiene ai compiti della Corte "*né 'completare' l'oggetto di un ricorso in via principale, né, in un caso del genere, estendere l'impugnativa o integrarla al di là dei termini in cui essa è proposta*". [F. Corvaja]

SULLA DISCIPLINA DEI TERMINI PER L'ATTIVITÀ VENATORIA: LE REGIONI NON POSSONO ALLUNGARE O FRAMMENTARE IL PERIODO DI CACCIA

Corte cost., sent. 8 febbraio - 15 marzo 2022, n. 69, *Pres.* Amato, *red.* Prosperetti

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[L.reg. Liguria n. 32/2020, art. 29, c. 3]

(art. 117, c. 2, lett. s), Cost. in relazione all'art. 18, l. n. 157 del 1992 e alla Direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio]

Con la sentenza n. 69 del 2022, la Corte costituzionale ha dichiarato **costituzionalmente illegittimo** l'art. 29, c. 3, l.reg. Liguria n. 32 del 2020, che aveva modificato la disciplina in **materia di attività venatoria**.

La disposizione contestata, interpretando e implementando la normativa statale, è stata ritenuta lesiva della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali *ex* **art.117, c. 2, lett s), Cost**.

Nello specifico, la disposizione impugnata aggiungeva all'art. 34, l.reg. Liguria n. 29 del 1994, il c. 1-*ter* e 1-*quater*: il primo che interpretava l'«**arco temporale massimo**» di cui all'art. 18, c. 1 e 2, l. n. 157 del 1992, quale il numero complessivo di giornate di caccia fruibili nel corso della stagione venatoria e riferite ad una determinata specie; il secondo che, prevedendo la sospensione del decorso dei termini dell'arco temporale massimo nei casi di divieto temporaneo di caccia ad una determinata specie, **consentiva il recupero delle giornate di sospensione** anche nel periodo eccedente l'arco temporale suddetto.

Ebbene, la dilatazione dei termini di cacciabilità, così come architettata dalla regione Liguria, ha comportato l'abbassamento del livello di tutela ambientale prescritto dal legislatore nazionale, nonché la violazione del principio di conservazione delle specie di cui alla direttiva 2009/147/CE. Infatti, nonostante la l. n. 157 del 1992 autorizzi le Regioni a modificare i periodi di caccia sulla base delle singole e diverse realtà territoriali, la Corte ha ribadito che «**se i termini dei periodi di caccia sono modificabili, non lo sono, invece, le relative durate, che non possono essere superiori a quelle stabilite, e che, comunque, non possono essere estese all'intera stagione venatoria**» (sent. n. 113 del 2021).

Secondo i giudici costituzionali, tale principio trova fondamento **nell'art. 7 della direttiva 2009/147/CE**, nonché nel **principio di conservazione della specie** ivi declinato, secondo i quali deve essere assicurato un adeguato periodo di tranquillità per la nidificazione e riproduzione, così da garantirne la conservazione della specie.

Pertanto, alla luce del riparto interno di competenze, le esigenze di tutela in questione e la loro relativa disciplina si riconducono alla competenza esclusiva dello Stato in materia ambientale, precludendo al legislatore regionale deroghe *in peius* dei livelli di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema fissati dalla normativa nazionale. Di conseguenza, poiché, come detto, **la *ratio* del c.d. "arco temporale**

massimo" è quella della tutela delle stagioni di riproduzione della fauna selvatica, questo deve corrispondere ad un intervallo temporale continuativo e al quale non possono essere sommate eventuali giornate di recupero tali da comportare l'allungamento o la frammentazione del periodo complessivo. [P. Giovarruscio]

DALLA CORTE INTRODOTTI "PALETTI" AI CC.DD. ESPERTI DEL SINDACO PER LA REGIONE SICILIANA

Corte cost., sent. 25 gennaio 2022 – 15 marzo 2022, n. 70, *Pres.* Amato, *red.* Buscema

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[art. 9, co. 1, l. r. Sicilia n. 5 del 2021]

(artt. 14, co. unico, lett. o) e p), e 15, statuto r. Sicilia; artt. 97 e 117, co. 2, lett. l), Cost.)

La decisione **riguarda la nomina dei cc.dd. esperti del sindaco**, potere attribuito nell'ordinamento siciliano in correlazione all'incremento delle attribuzioni sindacali nonché in coerenza con la legislazione regionale che, anticipando quella nazionale, ha ridisegnato il ruolo del vertice comunale come centro di diretta responsabilità politica. La disposizione impugnata sostituisce la precedente, che consentiva al sindaco la nomina di esperti solo «per l'espletamento di attività connesse con le materie di sua competenza», **ampliando il potere di conferimento dell'incarico di esperto**: ne consente espressamente il rinnovo e ne estende oggetto e finalità «ad attività di supporto agli uffici in materie di particolare complessità, per le quali l'ente abbia documentabili carenze delle specifiche professionalità». In via prioritaria la Corte affronta lo scrutinio di legittimità riferito al **riparto di competenze**. Muovendo dalla ricostruzione «della sua *ratio*, della finalità che persegue, del contenuto e dell'oggetto», la Corte individua l'**afferenza della disciplina alla competenza esclusiva regionale in materia di «regime degli enti locali»** di cui all'art. 14, comma unico, lett. o), dello statuto: solo in via marginale essa insiste sull'ordinamento civile, piuttosto «incidendo direttamente sul comportamento dell'amministrazione nell'organizzazione delle risorse umane». Non vi è dunque violazione dell'art. 117, co. 2, lett. l), Cost. **Tuttavia, anche nell'esercizio delle competenze legislative di tipo esclusivo**, **la Regione incontra dei limiti ai sensi dello statuto, così come interpretato nella giurisprudenza co-**

stituzionale, rappresentati delle norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica. Tali sono «i principi desumibili dal t.u. pubblico impiego» e, in particolare, l'art. 7, d. lgs. n. 165 del 2001, evocato dal ricorrente quale disciplina nazionale di riferimento. **Per quanto riguarda il rinnovo dell'incarico di esperto, la norma interposta preclude espressamente tale possibilità.** Va però considerata, dice la Corte, «la peculiarità dell'incarico, in conseguenza del necessario rapporto fiduciario con l'organo politico»: **ne consegue un accoglimento parziale, per violazione dei limiti statutari, «limitatamente alla parte in cui la norma consente il rinnovo dell'incarico oltre il periodo del mandato del Sindaco che l'ha originariamente conferito». Anche laddove consente il conferimento dell'incarico per lo svolgimento di funzioni ordinarie dell'ente la normativa contrasta con il parametro interposto** che, in attuazione dei principi di cui all'art. 97 Cost., prevede che «l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati». **L'estensione delle funzioni degli esperti al supporto dell'attività gestionale contrasta con l'art. 97 Cost. anche per violazione del «principio di carattere generale» della «separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e funzioni di gestione amministrativa» e «non appare ragionevole con specifico riferimento al difetto di selezione comparativa nell'identificazione dell'incaricato»**. I restanti dubbi di legittimità in relazione al t.u. del pubblico impiego sono sciolti dalla Corte in via interpretativa, mentre il generale mancato espletamento di procedure selettive volte ad appurare la competenza dei soggetti da incaricare non pone problemi di legittimità, una volta **interpretato in chiave strettamente fiduciaria il ruolo dell'esperto, confinato, a seguito dell'accoglimento della questione di legittimità costituzionale relativa alle sue funzioni, al solo supporto del sindaco.** [C. Domenicali]

LA CORTE COSTITUZIONALE DECIDE SULLA LIMITAZIONE DEI CONTRIBUTI PER L'ACQUISTO DI AUTOAMBULANZE E BENI STRUMENTALI ALLE ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO

Corte cost., sent. 23 febbraio – 15 marzo 2022, n. 72, *Pres.* Amato, *red.* Antonini

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 76 d.lgs. n. 117 del 2017]

(artt. 3 e 76 Cost.)

Con la sentenza n. 72 del 2022 la Corte costituzionale ha affrontato la questione della legittimità della limitazione alle sole organizzazioni di volontariato del contributo per l'acquisto di autoambulanze, autoveicoli per attività sanitarie e beni strumentali, previsto dall'art. 76 del codice del Terzo settore (Cts), escludendo gli altri enti del Terzo settore (d'ora in avanti: ETS) svolgenti le medesime attività di interesse generale.

La questione sorge da un ricorso del Consiglio di Stato, interrogato nel giudizio a quo da un'organizzazione non lucrativa di utilità sociale (onlus), che aveva impugnato il decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (16 novembre 2017) lamentandone l'effetto escludente dalla possibilità di accedere al beneficio economico.

La posizione della Corte è che si tratta di una limitazione costituzionalmente legittima, in quanto forma di supporto ulteriore per enti che (anche rispetto agli altri ETS) si avvalgono prevalentemente dell'attività di volontari e operano a fronte del mero rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate.

La sentenza affronta un profilo centrale del Terzo Settore: il margine di modulabilità della disciplina promozione all'interno dell'u**nitaria categoria degli Ets**. La giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sentenza n. 131 del 2020, ha ricostruito la dimensione costituzionale del Terzo settore come categoria unitaria, da cui deriva un principio di **parità di trattamento** tra tutti gli Ets, pur declinati nelle diverse qualifiche previste dalla riforma del Terzo settore.

Nella sentenza n. 72 del 2022 la Corte ribadisce **l'importanza della "funzione unificante" della definizione di Ets contenuta nel codice del Terzo settore** (art. 4), il cui primo merito è stato quello di «ordinare e riportare a coerenza la disciplina degli ETS, superando le precedenti frammentazioni e sovrapposizioni».

L'unitarietà (anche nella sua dimensione costituzionale) della categoria, però, non comporta un vincolo di «indistinta omologazione». La **pluralità di qualifiche appartenenti al mondo del Terzo Settore** richiedono **discipline calibrate in modo differenziato**, anche sul piano promozionale, **a secondo del modo in cui ciascuna di esse svolge attività di interesse generale.**

Delle diverse etichette del Terzo Settore, la sentenza n. 72 si occupa delle Organizzazioni di Volontariato, enti del Terzo settore costituiti in **forma di associazione, riconosciuta o meno**, che svolgono attività di interesse generale prevalentemente **a favore di terzi** «avvalendosi in modo prevalente dell'attività di volontariato dei propri associati o delle persone aderenti agli enti associati» (art. 32 CTS).

L'OdV è dunque una tipologia di ente che ha due caratteristiche identitarie rispetto alla categoria del Terzo Settore: (1) se tutti gli ETS possono avvalersi del volontariato, le OdV (così come le Associazioni di promozione sociale) se ne devono avvalere in modo prevalente per lo svolgimento delle loro attività; (2) a differenza delle Aps le OdV non possono svolgere attività né esclusivamente né prevalentemente a favore dei propri associati.

La misura di sostegno prevista (dall'art. 76) i per le OdV trova il proprio fondamento in questa identità, posto che lo **svolgimento dell'attività attraverso l'apporto prevalente del volontariato rappresenta per queste organizzazione -** le quali «non dispongono della possibilità di pattuire, per il servizio reso tramite l'attività di interesse generale, una remunerazione in grado di permettere l'acquisto o il rinnovo di automezzi e beni materiali strumentali» - un importante elemento di fragilità, anche alla luce del fatto che, per essere **libero nell'esercizio, l'apporto del volontariato è difficilmente prevedibile e programmabile.**

Proprio in questa prospettiva, la sentenza si chiude con un monito che ricorda al legislatore l'auspicabilità di un intervento che riveda in termini meno rigidi il filtro selettivo previsto dall'art. 37, nell'ottica di estendere l'accesso a tutti quegli ETS sulla cui azione maggiormente si riflette la portata generale dell'art. 17, comma 3, cod. terzo settore, per cui al volontario possono essere rimborsate «soltanto le spese effettivamente sostenute e documentate per l'attività prestata».
Infine, va rilevato un dato di estremo interesse per il futuro del Terzo settore: la sentenza n. 72 del 2022 dice espressamente che la dimensione **in cui si radica il Terzo settore «attiene ai principi fondamentali della nostra Costituzione, in quanto espressione di un pluralismo sociale rivolto a perseguire la solidarietà** che l'art. 2 della Costituzione pone «tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico» (sentenza n. 75 del 1992) e a **concorrere all'«eguaglianza sostanziale che consente lo sviluppo della personalità**, cui si riferisce il secondo comma dell'art. 3 della Costituzione» (sentenza n. 500 del 1993)». Si tratta di una sorta di affermazione preventiva di un contro-limite al primato del diritto europeo: affermare che il Terzo settore rappresenta il terminale di tratti essenziali dell'ordinamento non può che attribuire alla sua disciplina promozionale unna posizione primarietà in caso di conflittualità con il diritto (della concorrenza) dell'Ue. [A. Arcuri]

IL REGIME ORDINARIO DELLA TRATTAZIONE IN CAMERA DI CONSIGLIO PREVISTA PER IL PROCESSO TRIBUTARIO NON VIOLA LA COSTITUZIONE, NELLA MISURA IN CUI NON PONE UNA PRECLUSIONE ASSOLUTA DELLA PUBBLICITÀ DELL'UDIENZA

Corte cost., sent. 26 gennaio – 18 marzo 2022, n. 73, *Pres.* Amato, r*ed.* San Giorgio

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 30, co. 1, lett. g), n. 1, l. n. 413/1991; artt. 32, co. 3 e 33, d.lgs. n. 546/1992]

(artt. 101, 111 e 136 Cost.)

Con la sentenza indicata in epigrafe, la Corte costituzionale viene chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale degli artt. 30, comma 1, lettera g), numero 1), della legge 30 dicembre 1991, n. 413 e degli artt. 32, co. 3 e 33 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, recante le disposizioni sul processo tributario adottate in attuazione della delega conferita con la legge testé citata.
Le censure vengono sollevate dal giudice rimettente – la Commissione tributaria provinciale di Catania – in riferimento agli artt. 101, 111 e 136 della Costituzione. Ad essere oggetto di censura sono, in specie, le disposizioni che, nella prospettiva dell'adeguamento del processo tributario alla disciplina relativa al processo civile, prevedono la trattazione camerale quale regola generale per la trattazione delle controversie tributarie, salvo diversa, espressa, richiesta di una delle parti. Coerentemente ai principi ed ai criteri direttivi contenuti nella legge delega – e, segnatamente, nell'art. 30, co. 1, lett. g), num. 1 – l'art. 33, co. 1 del decreto legislativo stabilisce, infatti, che «la controversia è trattata in camera di consiglio salvo che almeno uno delle parti non abbia richiesto la discussione in pubblica udienza». Come sottolineato dalla Corte costituzionale, la disciplina censurata, sebbene abbia previsto il regime ordinario della trattazione in camera di consiglio, si discosta dalla precedente disciplina di cui all'art. 39, co. 1 del d.P.R. n. 636/1972, la quale era stata dichiarata costituzionalmente illegittima (con sentenza n. 50/1989) per violazione dell'art. 101 Cost. in ragione della prevista, assoluta, esclusione della pubblicità dell'udienza per il processo tributario. La disciplina relativa alle modalità di trattazione (in camera di consiglio e/o in pubblica udienza) del processo tributario è stata, dunque, oggetto di pronunce costituzionali di sicuro rilievo per l'esame delle questioni prospettate alla Corte, venendo in particolare, sebbene non esclusivo, rilievo, oltreché la citata sentenza n. 50/1989, la sentenza costituzionale n. 141/1998 con cui il giudice delle leggi aveva dichiarato non fondata la q.l.c. dell'art. 33, co. 1 del d.lgs. n. 546/1992. In tale prospettiva, nel valutare la censura sollevata in riferimento all'art. 136 Cost., la Corte costituzionale richiama quanto affermato in tale ultima pronuncia, ove si rimarcava che «i due riti, in pubblica udienza e in camera consiglio, coesistono in rapporto di alternatività», sì escludendo che il combinato disposto degli artt. 32, co. 3, e 33 del d.lgs. n.

546 del 1992 riproponga la disciplina previgente di cui al censurato articolo 39, co. 1 del d.P.R. n. 636/1972 (cfr. Cons. in dir., p.to 3.1).
Anche in relazione all'ulteriore parametro di legittimità costituzione – l'art. 101 Cost. – la Corte richiama la precedente sentenza n. 141/1998. Più in dettaglio, sulla scorta di quanto
già statuito con sentenza n. 263/2017, la Corte ne verifica la perdurante validità alla luce della revisione costituzionale di cui alla legge costituzionale n. 2/1999, la quale – nell'introdurre una previsione espressa dei principi del giusto processo all'art. 111 Cost. – ha rinvigorito la "forza di resistenza" del principio di pubblicità, precedentemente ricavato implicitamente dall'art. 101 Cost., nella parte in cui, come noto, stabilisce che «la giustizia è amministrata in nome del popolo». Su tale specifico punto, i giudici costituzionali sottolineano come l'accresciuta rilevanza costituzionale che al principio in questione deriva dalla riforma costituzionale citata non equivalga ad un riconoscimento della sua assolutezza e inderogabilità. In tal senso lascerebbe propendere la stessa giurisprudenza della Corte Edu, in coerenza con la quale la giurisprudenza costituzionale ha reiteratamente riscontrato un vulnus al principio di pubblicità nell'ipotesi di assenza della possibilità di richiedere la trattazione in pubblica udienza.
In una delle pronunce Cedu menzionate dalla Corte costituzionale – la sentenza Lorenzetti c. Italia, del 10 aprile 2012, relativa, quest'ultima, a una procedura di natura civile – la Corte di Strasburgo, nel dichiarare la violazione dell'art. 6, § 1 della CEDU da parte dell'ordinamento italiano, ha ricordato che «la pubblicità dell'udienza costituisce un principio fondamentale sancito dall'articolo 6 § 1 della Convenzione», quale strumento «per contribuire al mantenimento della fiducia nei tribunali» e per il raggiungimento dell'«obiettivo dell'articolo 6 § 1, ossia il processo equo, la cui garanzia fa parte dei principi fondamentali di ogni società democratica» (C. Edu, Lorenzetti c. Italia, par. 29). Parimenti, la Corte Edu ha sottolineato che «l'articolo 6 § 1 (…) non impedisce che i giudici, viste le particolarità della causa sottoposta al loro esame, decidano di derogare a questo principio» (C. Edu, Lorenzetti c. Italia, par. 30).
Le considerazioni svolte rispetto all'art. 101 Cost. esplicano la loro validità anche con riferimento all'art. 111 Cost, come novellato dalla riforma costituzionale del 1999. Nel merito, la Corte esclude che la disciplina censurata violi tale ultimo parametro sotto entrambi i profili evidenziati dalla parte rimettente. Quanto al primo profilo, la Corte afferma che il meccanismo procedurale di cui alle norme oggetto di scrutinio «persegue un ragionevole fine di elasticità – in forza del quale le risorse offerte dall'ordinamento devono essere calibrate in base alle effettive esigenze di tutela – e non interferisce con la cura dell'interesse pubblico al prelievo fiscale» (Cons. in dir., p.to 5.2). Sotto il secondo versante, la Corte esclude la violazione del principio del giusto processo, nell'accezione della partecipazione dialettica delle parti; la Corte dichiara, infatti, di non condividere l'assunto per il

quale l'attuazione del principio del contraddittorio richiederebbe, quale condizione indefettibile, una interlocuzione immediata e contestuale. Ad avviso del Giudice delle leggi, ferma restando la valenza autonoma del principio della parità delle parti, il contraddittorio non esclude che il legislatore possa prevedere modalità attuative alternative rispetto alla discussione orale; in tal senso, la Corte afferma che, purché venga assicurata alle parti coinvolte la possibilità di incidere, in posizione di parità, sul convincimento del giudice, deve escludersi che «sussista un'unica forma in cui il confronto dialettico possa estrinsecarsi e che questa vada necessariamente identificata nella difesa orale» (Cons. in dir., p.to 5.4).
In tale prospettiva, viene richiamata la precedente giurisprudenza tanto di legittimità quanto costituzionale che, sebbene in relazione al rito civile, ha a più riprese sottolineato che l'esclusione della difesa orale non equivale ad una menomazione del diritto di difesa, sicché l'alternativa "discussione orale – difesa scritta" non configura una lesione del principio costituzionale del contraddittorio (per la giurisprudenza di legittimità, si vedano Corte di
cassazione, ordinanze n. 11315/2005 e n. 395/2017; per la giurisprudenza costituzionale, sent. n. 275/1998). Coerentemente a tale orientamento giurisprudenziale, anche con riferimento al processo tributario, il Giudice delle leggi afferma che le disposizioni censurate, nel prevedere quale regola generale la trattazione scritta, definiscono un modello di trattazione volto a soddisfare le esigenza di flessibilità, celerità ed economia processuale senza, con ciò, precludere alle parti – mediante deposito delle rispettive memorie illustrative e di ulteriori memorie di replica – «un'adeguata e paritetica possibilità di difesa» (Cons. in dir., p.to 5.5).
Alla luce delle considerazioni qui sinteticamente riportate, la Corte costituzionale dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto l'articolo 30, comma 1, lettera g), numero 1), della legge n. 413/1991 e gli articoli 32, comma 3, e 33 del d.lgs. n. 546/1992, costituendo queste ultime una ragionevole espressione della discrezionalità del legislatore in materia processuale. [A.C. Visconti]

SALVO IL RITO DE PLANO PER I GIUDIZI DI RICHIESTA DI RIABILITAZIONE E DI VALUTAZIONE SULL'ESITO DELL'AFFIDAMENTO IN PROVA

Corte cost., sent. 22 febbraio – 24 marzo 2022, n. 74, *Pres.* Coraggio, *red.* Viganò

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Combinato disposto degli artt. 667, c. 4°, e 678, c. 1° bis, del codice di procedura penale]

(artt. 24, 27, 111 e 117 della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU)).

La Corte costituzionale ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 667, co. 4, e 678, co. 1-bis, c.p.p., nella parte in cui stabilisce che **il giudizio sulle richieste di riabilitazione e quello di valutazione dell'esito dell'affidamento in prova**, anche in casi particolari, **si svolgano obbligatoriamente nelle forme del rito cosiddetto "*de plano*"**, sollevate in riferimento agli artt. 3, 24, 27, 111 e 117 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU.
Le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal Tribunale di Sorveglianza di Messina, riguardavano la previsione del rito semplificato, mediante il quale il giudice, in caso di giudizio sulle richieste di riabilitazione e quello di valutazione dell'esito dell'affidamento in prova, provvede con **un'ordinanza pronunciata *de plano*, in assenza del contraddittorio tra le parti**, in deroga alla disciplina generale del procedimento di esecuzione di cui all'art. 666 c.p.p., articolato attorno all'udienza in camera di consiglio con la partecipazione necessaria della difesa e del pubblico ministero. In particolare, il giudice *a quo* riteneva che la previsione di tale procedimento semplificato, a **contraddittorio meramente "cartolare"**, determinasse una **violazione del diritto di difesa delle parti, della funzione rieducativa della pena e dei i principi del giusto processo**, nonché – per ciò che concerne la valutazione dell'esito dell'affidamento in prova – **il principio di eguaglianza** in relazione al diverso regime processuale previsto per giudizi assimilabili per *ratio* e per materia. Nello specifico, nell'ottica del rimettente, il procedimento in esame sarebbe stato particolarmente **lesivo del diritto di difesa del condannato**, nonché del complesso degli interessi, anche di natura pubblicistica, sottesi alla tutela, sia nazionale che sovranazionale, del principio del "giusto processo".
La Corte, nel dichiarare infondate le questioni sollevate, prendendo atto della natura acceleratoria del procedimento in esame, previsto in attuazione del principio della ragionevole durata dei processi di cui all'art. 111, secondo comma, Cost., e di cui all'art. 6 Cedu, ha ritenuto che il tema del giudizio riguardasse la sostenibilità costituzionale del bilanciamento compiuto dal legislatore – tutto interno alla logica degli artt. 24 e 111 Cost. – tra l'obiettivo della riduzione dei tempi processuali e la salvaguardia delle altre componenti del "giusto processo" e dello stesso diritto di difesa; oppure se, così facendo, il legislatore abbia, all'opposto, **sacrificato in misura irragionevole quelle altre componenti**. La Corte, rammentando

che in ambito processuale il legislatore gode di una **particolare discrezionalità**, censurabile soltanto nei limiti della **manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte operate**, nel caso di specie, non ha ravvisato nella normativa impugnata l'irragionevolezza del bilanciamento effettuato dal legislatore. In primo luogo, la Corte ha ricordato la propria costante giurisprudenza per cui sono ritenuti **compatibili con gli artt. 24 e 111 Cost.** i procedimenti a contraddittorio eventuale e differito, nei quali **una prima fase senza formalità è seguita da una successiva fase a contraddittorio pieno**, nella quale avviene il **pieno recupero delle garanzie difensive e del contraddittorio** (*ex multis*, sentenza n. 279 del 2019 e ordinanza n. 255 del 2009 nonché, in relazione a diversi procedimenti a contraddittorio eventuale e differito, sentenza n. 245 del 2020).

Inoltre, con riguardo alla censura nella normativa in esame per contrasto con il **principio della funzione rieducativa della pena**, i giudici di Palazzo della Consulta hanno rilevato che tale profilo appaia **meramente ancillare** rispetto alle censure relative all'allegata violazione del diritto di difesa e dei principi del giusto processo.

Infine, il Giudice delle leggi ha ritenuto **parimenti infondata** la censura riguardante **l'asserita violazione dell'articolo 3 della Costituzione, in relazione all'irragionevolezza della differente disciplina processuale della valutazione dell'esito dell'affidamento in prova** rispetto a quella applicabile, in particolare, in materia di revoca dello stesso affidamento, ovvero di estinzione del reato all'esito della sospensione dell'esecuzione della pena nei confronti del tossicodipendente ex art. 93 t.u. stupefacenti. Difatti, **non sono stati riconosciuti idonei i *tertia comparationis* invocati dal rimettente**, non potendo considerarsi costituzionalmente imposta l'adozione di un unico modello di disciplina per tutti i procedimenti di sorveglianza, che al contrario possono essere diversamente regolati dal Legislatore, secondo un bilanciamento discrezionale, censurabile soltanto laddove, diversamente dal caso di specie, la differenza di trattamento risulti priva di ogni plausibile ragione giustificativa in relazione alla sostanziale identità della materia regolata. [A. Contieri]

UNA NORMA SICILIANA REDIVIVA: LA SANATORIA DI ABUSI EDILIZI IN ZONE COPERTE DA VINCOLO PAESAGGISTICO SOPRAVVENUTO

Corte cost., sent. 23 febbraio – 24 marzo 2022, n. 75, *Pres.* Amato, *red.* de Pretis

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Legge della Regione Siciliana 31 maggio 1994, n. 17, art. 5, comma 3]

(Costituzione, artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*); r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455, art. 14, comma 1, lettera *n*)

La sentenza dichiara in parte inammissibili e in parte infondate le censure sollevate dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana sull'art. 5, comma 3, della legge regionale Siciliana n. 17 del 1994.

Tale disposizione reca una norma di interpretazione autentica dell'art. 23, comma 10, della legge regionale n. 37 del 1985, il quale stabilisce che nelle zone sottoposte a vincoli le concessioni edilizie in sanatoria sono subordinate al nulla-osta rilasciato dagli enti di tutela, sempre che il vincolo, posto antecedentemente all'esecuzione delle opere, non comporti inedificabilità e le costruzioni non costituiscano grave pregiudizio per la tutela medesima. La norma di interpretazione autentica precisava che in caso di *vincolo apposto successivamente all'ultimazione dell'opera abusiva*, per ottenere la concessione edilizia in sanatoria è comunque necessario il nulla-osta dell'autorità preposta alla gestione del vincolo, ma *è esclusa l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie,* discendenti dalle norme disciplinanti lo stesso, a carico dell'autore dell'abuso edilizio.

La norma impugnata era stata in precedenza abrogata da una successiva disposizione - l'art. 17, comma 11, della legge regionale n. 4 del 2003 - anch'essa di interpretazione autentica ma di segno opposto, la quale aveva stabilito che il parere dell'autorità preposta alla gestione del vincolo è richiesto, ai fini della concessione o autorizzazione edilizia in sanatoria, solo nel caso in cui il vincolo sia stato posto *antecedentemente* alla realizzazione dell'opera abusiva.

Tale seconda norma era stata dichiarata costituzionalmente illegittima dalla sentenza n. 39 del 2006, che aveva stigmatizzato l'irragionevolezza del rinnovato esercizio del potere di interpretazione autentica di una medesima disposizione legislativa, per di più diretto a conferire ad essa un significato contrario a quello che in precedenza era stato determinato come autentico.

Secondo il CGARS, in seguito all'annullamento della seconda norma di interpretazione autentica si era verificata la **reviviscenza** della prima: di qui la attuale vigenza della norma impugnata, affermata sulla base di un giudizio che, secondo la Corte, non è implausibile e che "***rientra nella competenza dei giudici comuni …, così come è affidata a questi ultimi la determinazione del modo in cui l'ordinamento si 'ricompone' dopo una sentenza di accoglimento***".

La questione relativa alla asserita violazione dei limiti alla potestà primaria in materia di paesaggio, attribuita alla Regione Siciliana dall'art. 14, comma 1, lettera *n*), dello statuto speciale, per contrasto con l'art. 167 cod. beni culturali, espressivo norma di grande riforma, è dichiarata inammissibile.

La sentenza rileva che il giudice *a quo* non ha argomentato in modo adeguato le ragioni in forza delle quali la disposizione interposta del codice imporrebbe il pagamento della **indennità paesaggistica** anche in caso di caso di vincolo paesaggistico *sopravvenuto*, cosa di cui la Corte sembra dubitare.

Quanto alla questione sollevata in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., la sentenza osserva che **la norma impugnata non vanifica l'efficacia deterrente dell'istituto dell'indennità paesaggistica**, giacché tale efficacia presuppone logicamente la possibile violazione dell'obbligo paesaggistico, che nel caso di vincolo sopravvenuto all'abuso edilizio non esiste al momento della condotta. Se invece la deterrenza ha ad oggetto il comportamento abusivo edilizio – in considerazione del rischio di incorrere in una reazione dell'ordinamento anche per l'eventuale successiva sopravvenienza di un vincolo paesaggistico – la norma spiega comunque un effetto dissuasivo indiretto: essa, infatti, ai fini della concessione in sanatoria, impone sempre il nulla-osta dell'organo di tutela del vincolo, nulla-osta che viene rilasciato solo se la costruzione non rappresenta un grave pregiudizio per la tutela medesima.

Tale rilievo dimostra che la norma censurata non determina nemmeno l'omissione della valutazione del pregiudizio arrecato all'ambiente, visto che essa assicura all'amministrazione preposta alla tutela del paesaggio la possibilità di apprezzare in concreto l'interesse affidato alla sua cura, consentendole di negare la sanatoria nel caso in cui l'opera abusivamente realizzata sia incompatibile con il bene tutelato

Di qui l'infondatezza della questione che lamentava la violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione e l'irragionevolezza della scelta del legislatore regionale di non prevedere per tale ipotesi il pagamento dell'indennità, irragionevolezza che non sussiste in considerazione dell'assenza dell'illecito paesaggistico al momento della realizzazione dell'opera. [F. Corvaja]

LA REGIONE ABRUZZO HA INDEBITAMENTE SOSPESO I PROCEDIMENTI AUTORIZZATIVI PER LA COSTRUZIONE E L'ESERCIZIO DI IMPIANTI DI PRODUZIONE DELL'ENERGIA ALIMENTATI DA FONTI RINNOVABILI E DI IMPIANTI PER IL TRATTAMENTO DEI RIFIUTI

Corte cost., sent. 8 febbraio – 25 marzo 2022, n. 77, *Pres.* Amato, *red.* Navarretta

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 4 legge della Regione Abruzzo n. 8/2021]

(artt. 117, c. 1° e 3°, 41, 97 Cost.)

L' art. 4 della legge Regione Abruzzo n. 8/2021 vìola i principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, c. 3°, Cost.

Questo è quanto deciso dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 77/2022, la quale, pronunciandosi sul ricorso promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, ha accertato la violazione del riparto competenziale tra Stato e Regioni.

Nel particolare, la disposizione impugnata introduceva una «**moratoria**» – così definita dal ricorrente – diretta a sospendere i procedimenti autorizzativi per la costruzione e l'esercizio di impianti di produzione dell'energia alimentati da fonti rinnovabili e di impianti per il trattamento dei rifiuti, in attesa dell'adozione dello strumento di pianificazione previsto dal decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), e comunque non oltre il 31 dicembre 2021.

La Corte costituzionale, accogliendo la preliminare questione di competenza, assorbente le ulteriori censure relative agli artt. 41, 97 e 117, c. 1°, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 15 della direttiva 2018/2001/UE, ha sancito come l'art 4 della legge Regione Abruzzo impugnato sia lesivo dei principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», individuabili nell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, comprese le linee guida emanate, ai sensi del c. 10° del medesimo articolo, con il d.m. 10 settembre 2010 (sentenza n. 86 del 2019). Detti principi fondamentali, ha precisato il Giudice delle leggi, si sostanziano «nell'obiettivo […] di **razionalizzare e di semplificare le procedure autorizzative per la costruzione e per l'esercizio (nonché per le modifiche e per gli altri interventi definiti dalla legge) degli impianti di produzione di energia alimentati da fonti rinnovabili**».

Il legislatore abruzzese, al contrario, attraverso la normativa impugnativa, avrebbe indebitamente sospeso le procedure di autorizzazione relative agli impianti di produzione di energia eolica, alle grandi installazioni di fotovoltaico posizionato a terra e agli impianti per il trattamento dei rifiuti, inclusi quelli soggetti ad edilizia libera.

Tale ingiustificata sospensione ha posto la disciplina impugnata «**in aperto contrasto**» con i principi fondamentali «di celere conclusione delle procedure di autorizzazione e di massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili, **principi che sono al contempo attuativi di direttive dell'Unione europea e riflettono anche impegni internazionali vòlti a favorire l'energia prodotta da fonti rinnovabili** (sentenza n. 286 del 2019), **risorse irrinunciabili al fine di contrastare i cambiamenti climatici**». [R. Mazza]

L'ADOZIONE IN CASI PARTICOLARI NON PUÒ PREGIUDICARE IL DIRITTO DI UN MINORE AD UNA FAMIGLIA ESCLUDENDO IL SORGERE DI RAPPORTI CIVILI TRA L'ADOTTATO E I PARENTI DELL'ADOTTANTE

Corte cost., sent. 23 febbraio – 28 marzo 2022, n. 79, *Pres.* Amato, *red.* Navarretta

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 55, L. 4 maggio 1983, n. 184]

(Cost., artt. 3, 31,117, comma 1, quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU)

Sollecitata dal Tribunale ordinario per i minorenni dell'Emilia-Romagna, sede di Bologna, la Consulta si è pronunciata in merito al diritto di un minore ad una famiglia.

Nello specifico, in riferimento agli artt. 3, 31 e 117, comma 1, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all' art 8 CEDU, è stato impugnato l'art. 55 della l. n. 184/1983 (*Diritto del minore ad una famiglia*), nella parte in cui, mediante rinvio all'art. 300, secondo comma, del codice civile, prevede che l'adozione in casi particolari non induce alcun rapporto civile tra l'adottato e i parenti dell'adottante.

Nell'ambito del giudizio *a quo*, il minore da adottarsi era figlio biologico di uno dei due partner, nato all'estero a seguito del ricorso alla tecnica surrogazione di maternità.

La Consulta, richiamati i tratti delle adozioni particolari e dato atto dell'evoluzione del diritto vivente che ha consentito di ampliare gradualmente il raggio applicativo della norma impugnata, si è soffermata ad analizzare la condizione di coloro i quali «hanno una relazione affettiva con il partner del genitore

biologico, quando il primo è giuridicamente impossibilitato ad adottare il minore».

Pur negando che l'adozione in casi particolari possa «dare rilevanza al solo consenso» e assecondi «attraverso automatismi il mero desiderio di genitorialità» il Giudice delle leggi ha riscontrato come essa «dimostri una precipua vocazione a tutelare "l'interesse del minore […] a mantenere relazioni affettive già di fatto instaurate e consolidate" (…). «L'adozione in casi particolari presuppone, infatti, un giudizio sul miglior interesse del minore e un accertamento sull'idoneità dell'adottante, fermo restando che non può una valutazione negativa sull'idoneità all'assunzione della responsabilità genitoriale fondarsi sul mero «"orientamento sessuale del richiedente l'adozione e del suo partner (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 22 giugno 2016, n. 12962)" (…)».

Alla luce di quanto sopra la Consulta ha valutato che il diniego di relazioni familiari fra l'adottato e i parenti dell'adottante determina, in contrasto con gli artt. 3 e 31 cost. «un trattamento discriminatorio del minore adottato rispetto all'unicità dello status di figlio e alla condizione giuridica del minore, avendo riguardo alla ratio della normativa che associa a tale status il sorgere dei rapporti parentali».

Analizzato nel dettaglio il quadro normativo vigente, la Corte ha riscontrato che esso «palesa (…) che il minore adottato ha lo status di figlio e nondimeno si vede privato del riconoscimento giuridico della sua appartenenza proprio a quell'ambiente familiare, che il giudice è chiamato, per legge (…), a valutare, al fine di deliberare in merito all'adozione. Ne consegue che, a dispetto della unificazione dello status di figlio, al solo minore adottato in casi particolari vengono negati i legami parentali con la famiglia del genitore adottivo.

I Giudici precisano, poi, che la norma censurata priva, inoltre, «il minore della rete di tutele personali e patrimoniali scaturenti dal riconoscimento giuridico dei legami parentali, che il legislatore della riforma della filiazione, in attuazione degli artt. 3, 30 e 31 Cost., ha voluto garantire a tutti i figli a parità di condizioni, perché tutti i minori possano crescere in un ambiente solido e protetto da vincoli familiari, a partire da quelli più vicini, con i fratelli e con i nonni» ledendo, inoltre, «il minore nell'identità che gli deriva dall'inserimento nell'ambiente familiare del genitore adottivo e, dunque, dall'appartenenza a quella nuova rete di relazioni, che di fatto vanno a costruire stabilmente la sua identità».

Infine, la norma censurata palesa anche una violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 8 CEDU, come interpretato dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo in relazione alla fattispecie oggetto del giudizio *a quo* (nascita da maternità surrogata e successiva adozione). [C. Drigo]

L'ON. CUNIAL CONTRO TUTTI (…I DECRETI LEGGE CONVERTITI CON FIDUCIA)

Corte cost., ord. 22 febbraio – 29 marzo 2022, n. 80, *Pres.* Coraggio, *red.* Amato

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

[Iter di approvazione, con apposizione della questione di fiducia, dei disegni di legge A.C. n. 2463 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, recante misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19. Proroga dei termini per l'adozione di decreti legislativi); A.C. n. 2547 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, recante misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19); A.C. n. 2500-A/R (Conversione in legge del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19); A.C. n. 2617 (Conversione in legge del decreto-legge 30 luglio 2020, n. 83, recante misure urgenti connesse con la scadenza della dichiarazione di emergenza epidemiologica da COVID-19 deliberata il 31 gennaio 2020); A.C. n. 2828 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, recante ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19); A.C. n. 3002 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 5 marzo 2021, n. 25, recante disposizioni urgenti per il differimento di consultazioni elettorali per l'anno 2021); A.C. n. 3099 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41, recante misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19); A.C. n. 3132-A/R (Conversione in legge del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, recante misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali); A.C. n. 3146-A/R (Conversione in legge del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, recante governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accele-

razione e snellimento delle procedure); A.C. n. 3243, recante «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, recante misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia», e A.C. n. 3264-A (Conversione in legge del decreto-legge 6 agosto 2021, n. 111, recante misure urgenti per l'esercizio in sicurezza delle attività scolastiche, universitarie, sociali e in materia di trasporti)]

(artt. 67 e 70 Cost.)

La Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile il ricorso promosso dall'onorevole Cunial, la quale chiedeva che fosse accertata la **menomazione delle attribuzioni conferitele ai sensi dell'art. 67 della Costituzione, derivante dall'approvazione «con apposizione della questione di fiducia» di 11 disegni di legge di conversione di decreti-legge, emanati tra il marzo 2020 e l'agosto 2021**. Nello specifico la ricorrente sosteneva che l'approvazione delle leggi di conversione "con fiducia" avrebbe comportato l'aggiramento dei vincoli costituzionali che richiedono la votazione articolo per articolo delle proposte di legge (art. 72 Cost.) e che l'impossibilità di modificare il disegno di legge governativo, derivante dall'apposizione della questione di fiducia, avrebbe causato un pregiudizio alle proprie prerogative costituzionali. Inoltre, secondo la ricorrente, ulteriori violazioni dell'ordinamento costituzionale sarebbero state provocate dalla circostanza che i decreti-legge, successivamente convertiti, avrebbero demandato «la loro attuazione a fonti secondarie di produzione del diritto (DPCM)».

La Corte, **nel dichiarare inammissibile il ricorso**, ha ritenuto, in coerenza con le proprie precedenti pronunce (*ex plurimis*, ordd. n. 274 e n. 275 del 2019, nonché, ordd. n. 255 e 256 del 2021), che esso **non soddisfaceva il requisito**, riguardante la legittimazione soggettiva dei singoli parlamentari a sollevare conflitti di attribuzione, **dell'allegazione di vizi che determinano violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari**. Difatti, secondo la Corte, il ricorso ha omesso completamente la ricostruzione delle circostanze in cui si sarebbero verificate la menomazione ed è carente di informazioni **sull'effettiva partecipazione della ricorrente alla discussione e al voto sui disegni di legge di conversione**, risultando pertanto completamente fumoso rispetto agli atti da cui scaturirebbero le menomazioni. Per la Corte, quindi, **l'utilizzazione della questione di fiducia non comporta automaticamente la lesione delle prerogative dei parlamentari**. Infine, la Corte ha rammentato che già in precedenza ha escluso che, in un conflitto promosso dal singolo parlamentare nei confronti del Governo, il primo possa rappresentare l'intero organo cui appartiene, perché **il singolo par-**

lamentare non è «titolare di attribuzioni individuali costituzionalmente protette nei confronti dell'esecutivo» (ordinanze n. 67 del 2021 e n. 181 del 2018). [A. Contieri]

È INCOSTITUZIONALE LA PROROGA DEI CONTRATTI DI LAVORO SUBORDINATO A TEMPO DETERMINATO DEL PERSONALE CON QUALIFICA DIRIGENZIALE

Corte cost., sent. 8 marzo – 1 aprile 2022, n. 84, *Pres.* Amato, *red.* Antonini

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[L. reg. Lombardia n. 7/2021, art. 3, comma 1]

(artt. 97, 117 e 117, secondo comma, lett. l) Cost., in riferimento alla materia "ordinamento civile", anche in relazione agli artt. 1, comma 3, 4, 14 e 27, e art. 19, comma 6 del d.lgs n. 165/2001)

La sentenza dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, primo comma della L. reg. Lombardia n. 7/2021 (Legge di semplificazione 2021) che prevede la proroga di dodici mesi dei contratti di lavoro subordinato a tempo determinato del personale con qualifica dirigenziale presso la Giunta, e dichiara inammissibili le questioni sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri sull'art. 3, primo comma, in riferimento agli artt. 97 e 117 Cost.

Il ricorrente sostiene che il legislatore, ledendo il principio di imparzialità della pubblica amministrazione, si sarebbe sovrapposto alle figure di vertice dirigenziale, alle quali dovrebbe essere invece riservata la competenza in ordine all'adozione degli atti relativi alla gestione dei rapporti di lavoro. La Corte ritiene tale censura infondata per carenza di motivazione, dichiarando inammissibile la questione promossa in riferimento all'art. 117 Cost. Il ricorrente, infatti, sostiene la violazione della disposizione appena citata e del principio di separazione tra politica e amministrazione, non specificando in alcun luogo a quale materia tale principio sarebbe ascrivibile; né specifica quale competenza statale sarebbe incisa dall'art. 3, primo comma della L. reg.

La difesa della Regione Lombardia non eccepisce l'inammissibilità della censura concernente la violazione dell'art. 97 Cost., che invece viene rilevata d'ufficio dal giudice costituzionale, in relazione al principio di imparzialità della pubblica amministrazione, per incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

Per quanto concerne la questione sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l) Cost., il ricorrente ritiene che la disposizione incida in maniera illegittima sui rapporti di lavoro in essere, determinando il superamento dei limiti di durata massima degli incarichi dirigenziali prescritti dall'art. 19, sesto comma, del d.lgs n. 165/2001 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche). Secondo la Corte, la questione è fondata.

La Corte ricorda che secondo la sua giurisprudenza gli interventi legislativi che incidono sui rapporti lavorativi in essere sono ascrivibili alla materia "ordinamento civile", mentre si riconducono alla materia residuale dell'organizzazione amministrativa regionale quei rapporti che intervengono in una fase antecedente all'instaurazione del rapporto. Per quanto riguarda gli incarichi dirigenziali esterni di cui all'art. 19, sesto comma, del d.lgs n. 165/2001, il loro conferimento «si realizza mediante la stipulazione di un contratto di lavoro di diritto privato» e la disciplina del relativo rapporto, compresa quella afferente alla sua durata massima, appartiene alla materia dell'ordinamento civile. La disposizione censurata ricade, dunque, nell'ambito della materia dell'ordinamento civile, violando la competenza legislativa statale.

La Corte non condivide la tesi della Regione Lombardia, secondo cui la censurata proroga sarebbe stata indotta dall'impossibilità, causata dalla sospensione delle procedure selettive in conformità alle disposizioni statali per il contenimento dell'epidemia, di procedere al conferimento degli incarichi prossimi alla scadenza. Ripercorrendo la

normativa emergenziale, la Corte rileva che il legislatore statale ha disposto la sospensione delle sole procedure concorsuali e ha lasciato espressamente ferma la possibilità di svolgere le procedure per il conferimento degli incarichi dirigenziali in via telematica. [M. Pignataro]

NON VÌOLA LA COMPETENZA ESCLUSIVA STATALE IN MATERIA DI AMBIENTE LA DISCIPLINA REGIONALE CHE ELEVA LA TUTELA MINIMA. IL CASO ABRUZZO SUL LEGNAME SPIAGGIATO

Corte cost., sent. 23 febbraio – 1° aprile 2022, n. 85, *Pres.* Amato, *red.* Prosperetti

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[L.reg. Abruzzo n. 1/2021, art. 19, c. 36]

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

La Corte costituzionale ha dichiarato **non fondata** la questione di legittimità sollevata dal Presidente del Consiglio dei Ministri avente ad oggetto l'art. 19, c. 36, l.reg. Abruzzo, concernente la **raccolta**, per uso esclusivamente domestico o personale, **di tronchi e masse legnose spiaggiati** e depositati dalle mareggiate invernali. Nello specifico, la normativa è finalizzata a curare interessi legati al turismo, prevedendo la raccolta dei suddetti materiali in precise fasce orarie in un altrettanto preciso periodo dell'anno.

Secondo il ricorrente, il legname spiaggiato deve assoggettarsi alla disciplina sui rifiuti *ex* art. 183, c. 1, lett. b-*ter*), n. 4, d.lgs. n. 152/2006 (**Cod. dell'ambiente**), ai sensi del quale costituisce "rifiuto urbano" quello «di qualunque natura o provenienza giacenti [...] sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua». Di conseguenza, disciplinando una materia coperta dalle previsioni del Cod. dell'ambiente, la regione Abruzzo avrebbe leso la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema *ex* **art. 117, c. 2, lett. s)**, Cost.

Tuttavia, i giudici costituzionali hanno ribadito che, seppur la norma impugnata si riconduce alla competenza esclusiva statale di cui sopra, deve comunque considerarsi «che **le Regioni possono esercitare competenze legislative proprie per la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali purché l'incidenza nella materia di competenza esclusiva statale sia solo in termini di maggiore e più rigorosa tutela dell'ambiente**».

Sulla base di ciò, la Corte chiarisce che la disposizione impugnata veniva inserita nell'ambito del demanio marittimo regionale con finalità turistico-ricreative – materia di competenza residuale regionale *ex* art. 117, c. 4, Cost. – intercettando sì profili di carattere ambientale, ma al fine di un'**elevazione degli standard minimi di tutela**.

Peraltro, la Consulta ritiene che non rilevi la qualificazione come rifiuto del legname spiaggiato; diversamente, considera dirimente per la questione sollevata i criteri dettati dalla disciplina dell'attività di raccolta prescritta dal Cod. dell'ambiente. Secondo questa, i materiali presenti sulle spiagge si dividono in due categorie: quella dei rifiuti urbani giacenti sulla spiaggia (es. lattine o rottami) e quella dei materiali o sostanze di origine naturale (es. il legname spiaggiato). Ebbene, il legislatore statale ha espressamente chiarito che non costituiscono attività di gestione dei rifiuti le operazioni riguardanti la seconda categoria di materiali sopra menzionata, così consentendo una più celere rimozione degli stessi (art. 183, c. 1, lett. n), Cod. dell'ambiente).

Pertanto, la novella regionale non solo appare conforme alla disciplina statale, ma, prescrivendo che le operazioni di raccolta del legname siano poste in essere

nel medesimo sito in cui questo si è depositato e secondo precisi limiti temporali e di orario, realizza anche una forma di maggiore tutela dell'ambiente in coerenza con i principi stabilmente riproposti dalla giurisprudenza costituzionale. [P. Giovarruscio]

LIMITI ALLE PARTECIPAZIONI PUBBLICHE IN ASSENZA DI VINCOLO ESSENZIALE FRA ATTIVITA' SOCIETARIE E FINI ISTITUZIONALI

Corte cost., sent. 23 febbraio – 4 aprile 2022, n. 86, *Pres. Amato, red. Buscema*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 34, legge della Provincia autonoma di Trento, 17 maggio 2021, n. 7]

(Artt. 8 e 9 Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, Artt. 97, comma 2, 117, comma 2, lett. l), comma 3, Cost, in relazione agli artt. 3, comma 1 e 4, commi 1 e 2 d.lgs. 175/2016)

E' fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione all'art. 34 della legge provinciale impugnata, per violazione degli Artt. 97, secondo comma, 117, secondo comma lett. l) e terzo Cost, in relazione all'art. 4 TUSP. La norma impugnata consente la **partecipazione della Provincia autonoma di Trento alla società di mutua assicurazione a responsabilità limitata** "ITAS Istituto Trentino-Alto Adige per Assicurazioni Società mutua di assicurazioni". Dal momento che la definizione delle forme sociali e delle finalità per cui è consentita la partecipazione pubblica ricade nella competenza esclusiva "ordinamento civile" e "interseca[…] profili di coordinamento finanziario e tutela del buon andamento della pubblica amministrazione". In particolare, l'art. 4, commi 1 e 2 TUPS individua i **limiti posti alle partecipazioni societarie delle pubbliche amministrazioni**, "imponendo – quale vincolo generale – lo stretto nesso strumentale fra le attività esercitate dalla società e le finalità istituzionali del socio pubblico e – quali limiti specifici – quelli individuati nel catalogo di cui al comma 2". Nel caso della legge provinciale impugnata, è il vincolo generale ad essere assente, in quanto **non appare configurabile un "legame di stretta necessità" fra le attività esercitate dalla società partecipata e i fini istituzionali della Provincia autonoma**. Una diversa interpretazione vanificherebbe la finalità di **razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche** sottesa al TUSP e in particolare il tentativo di limitare

l'aumento del ricorso alle partecipazioni pubbliche, ai fini di garantire il **buon andamento** della pubblica amministrazione, producendo altresì effetti lesivi della **concorrenza**. [M. Morvillo]

IRRAGIONEVOLE L'INEFFICACIA DEL PIGNORAMENTO IMMOBILIARE NEL PERIODO DELLA PANDEMIA

Corte cost., sent. 9 marzo – 4 aprile 2022, n. 87, *Pres.* Amato, *red.* Amoroso

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[D.l. n. 137/2020, conv., con mod. in l. n. 176/2020, art. 4]

(artt. 3, 24 Cost.)

Con ordinanza il Giudice dell'esecuzione presso il Tribunale di Treviso ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 d.l n. 137/2020 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), conv., con mod. in legge n. 176/2020, nella parte in cui prevede che "È inefficace ogni procedura esecutiva per il pignoramento immobiliare di cui all'art. 555 del codice di procedura civile, che abbia ad oggetto l'abitazione principale del debitore, effettuata dal 25 ottobre 2020 alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto", ossia al 25 dicembre 2020. Il giudice rimettente rileva, in particolare, che la norma censurata determina un'irragionevole disparità di trattamento (dunque in violazione dell'art. 3 Cost.) tra i creditori che hanno notificato il pignoramento sugli immobili adibiti ad abitazione principale del debitore tra il 25 ottobre e il 25 dicembre 2020, che subirebbero la "sanzione" dell'inefficacia dell'atto, ed i creditori che hanno notificato lo stesso in una data precedente o successiva a quelle indicate. Si configurerebbe anche la violazione dell'art. 24 Cost., in quanto l'impossibilità, nel predetto periodo, di pignorare l'abitazione del debitore pregiudica la garanzia del credito, atteso che non si produrrebbe l'inefficacia, nei confronti del creditore procedente e dei creditori intervenuti, degli atti di alienazione dei beni sottoposti a pignoramento quale prevista dall'art. 2913 c.c.

La Corte ricostruisce le misure volte a contenere la propagazione del virus durante l'emergenza sanitaria, relative anche ai processi civili. In particolare descrive le specifiche disposizioni per le procedure espropriative immobiliari e l'esecuzione per rilascio aventi il comune obiettivo di contenere i possibili rischi

per la salute individuale e collettiva e di evitare la perdita dell'abitazione principale da parte del debitore esecutato e degli immobili condotti in locazione, anche in caso di morosità nel pagamento del canone.

La disposizione censurata – l'art. 4 del d.l. n. 137/2020 – prevede, da un lato, la proroga del termine finale della sospensione delle procedure esecutive aventi ad oggetto l'abitazione principale del debitore, prevista dal richiamato art. 54-ter d.l. n. 18/2020, dall'altro, sancisce l'inefficacia di "ogni procedura esecutiva per il pignoramento immobiliare" che abbia ad oggetto l'abitazione principale del debitore, se "effettuata dal 25 ottobre 2020 alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto", ossia fino al 25 dicembre 2020.

La Corte ritiene plausibile l'interpretazione della disposizione censurata, quale prospettata dal giudice rimettente, secondo cui è, innanzi tutto, lo stesso pignoramento, quando abbia ad oggetto l'abitazione principale del debitore, ad essere colpito dall'inefficacia prevista dalla disposizione stessa. La procedura esecutiva inizia con il pignoramento (art. 491 c.p.c.) e quindi la disposizione censurata, laddove prevede che "[è] inefficace ogni procedura esecutiva", non può che riferirsi innanzi tutto al pignoramento e anzi essa fa espressamente riferimento al pignoramento immobiliare, eseguito ai sensi dell'art. 555 cod. proc. civ.

Peraltro il pignoramento – il quale consiste in un'ingiunzione notificata dal creditore al debitore (Corte cost. n. 68/1994) per il tramite dell'ufficiale giudiziario ad astenersi dal compiere atti di disposizione del bene – modifica la situazione di responsabilità patrimoniale del debitore in quanto l'assoggettabilità generica dei beni alla garanzia dei creditori, ai sensi dell'art. 2740 cod. civ., diventa assoggettamento specifico di un bene determinato, destinato ad essere oggetto dell'esecuzione forzata.

L'inefficacia del pignoramento, prevista dalla disposizione censurata, significa allora, nella sostanza, un eccezionale e temporaneo (per soli due mesi) regime di impignorabilità della casa di abitazione della quale il debitore sia proprietario (o abbia un diritto reale di godimento); regime che il legislatore non ha più confermato nel successivo periodo di proroga e che comunque è venuto meno a partire dal 26 dicembre 2020.

La Corte, definita la questione, la ritiene fondata in riferimento a entrambi i parametri evocati. Sotto il profilo della tutela giurisdizionale, il diritto del creditore a soddisfarsi in sede esecutiva costituisce componente essenziale del diritto di accesso al giudice (ex multis, Corte cost. n. 225/2018). L'azione esecutiva è, invero, fattore complementare e necessario dell'effettività della tutela giurisdizionale perché consente al creditore di soddisfare la propria pretesa anche in mancanza di adempimento spontaneo da parte del debitore (ex plurimis, Corte cost. n. 198/2010, n. 335/2004, n. 522/2002). In linea generale, quindi, la fase di esecuzione forzata delle decisioni giudiziarie, in quanto intrinseco ed essenziale connotato della funzione giurisdizionale, è costituzionalmente necessaria (Corte cost.

n. 213 e n. 128/2021), mentre eccezionali sono le deroghe al principio, espresso dall'art. 2740 c.c., per cui il debitore risponde dell'adempimento delle obbligazioni con tutti i suoi beni presenti e futuri (ex multis, Corte cost. n. 506/2002).

Se sono ammissibili limitazioni al diritto del creditore di agire in sede esecutiva solo se fondate su circostanze eccezionali e se circoscritte nel tempo (Corte cost., n. 236, n. 213 e n. 128/2021), tuttavia una previsione come quella censurata, sia pur limitatamente al breve periodo di due mesi, limita oltre modo il diritto del creditore finanche a cautelarsi con il pignoramento dell'immobile a fronte del rischio di possibili atti di disposizione da parte del debitore.

In un contesto di protezione già ampia del debitore, mirata ad evitare che egli potesse in alcun caso essere costretto a rilasciare l'immobile in cui aveva fissato la sua abitazione principale, l'ulteriore tutela della radicale inefficacia della procedura esecutiva, estesa quindi al pignoramento dell'immobile, ha fatto venir meno la possibilità per il creditore di iniziare l'esecuzione forzata, pur destinata ad essere sospesa ex lege, al fine di assicurare quanto meno l'inopponibilità degli eventuali atti di disposizione dell'immobile, oggetto dell'abitazione principale del debitore, e in ipotesi pregiudizievoli della garanzia patrimoniale del credito. Ciò ha compromesso la tutela giurisdizionale in executivis del creditore, con conseguente vulnus all'art. 24 Cost.

La norma censurata viola, inoltre, l'art. 3 Cost., poiché, allo scopo di tutelare il diritto di abitazione del debitore esecutato, contempla una conseguenza eccessivamente pregiudizievole per il creditore, che non si pone in necessaria correlazione con siffatta finalità di tutela. Infatti il predetto diritto, certamente meritevole di speciale protezione, costituendo esso un diritto sociale incluso nel catalogo dei diritti inviolabili (Corte cost. n. 128/2021), per un verso non viene meno per effetto della sola apposizione del vincolo del pignoramento e, per l'altro, era già adeguatamente tutelato, nello stesso periodo, dalla proroga della sospensione delle relative procedure esecutive, prevista dall'art. 54-ter del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, oltre che dalla sospensione dell'esecuzione dell'ordine di rilascio dell'immobile, contemplata dall'art. 103, comma 6, dello stesso decreto-legge. Il bilanciamento tra i diritti coinvolti è stato così operato dal legislatore in maniera manifestamente irragionevole, con la previsione, in danno del creditore, di una sanzione processuale (l'inefficacia di "ogni procedura esecutiva per il pignoramento immobiliare") che, rispetto alla finalità perseguita, comprime il diritto del creditore procedente in misura eccessiva (art. 3, co. 1, Cost.), oltre che incompatibile con la garanzia costituzionale della tutela giurisdizionale. Il difetto di ragionevolezza della disposizione censurata è ancor più marcato se si considera la sua (pur limitata, quanto inspiegabile) portata retroattiva relativamente a pignoramenti, già efficaci secondo la disciplina previgente, divenuti inefficaci ex post per effetto della disposizione censurata.

La Corte ha quindi dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 del d.l. n. 137/2020, nella parte in cui prevede che "È inefficace ogni procedura esecutiva per il pignoramento immobiliare, di cui all'articolo 555 del codice di procedura civile, che abbia ad oggetto l'abitazione principale del debitore, effettuata dal 25 ottobre 2020 alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto". Rimane invece fermo, in questo stesso periodo, il regime di sospensione delle procedure esecutive aventi ad oggetto l'abitazione principale del debitore di cui all'art. 54-ter del d.l. n. 18/2020, come convertito e successivamente prorogato nella sua vigenza. [S. Rossi]

AI NIPOTI MAGGIORENNI, ORFANI ED INABILI AL LAVORO SPETTA LA PENSIONE DI REVERSIBILITÀ DEGLI ASCENDENTI

Corte cost., sent. 9 febbraio – 5 aprile 2022, n. 88, *Pres.* Amato, *red.* San Giorgio

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[d.P.R. n. 818/1957, art. 38]

(artt. 3 e 38 Cost.)

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 88 del 2022, ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 38 d.P.R. n. 818/1957, nella parte in cui non include tra i destinatari della pensione di reversibilità i nipoti maggiorenni orfani riconosciuti inabili al lavoro e viventi a carico degli ascendenti assicurati.
La questione di legittimità costituzionale è stata sollevata dalla Corte di cassazione, chiamata a pronunciarsi in un procedimento in cui la Corte d'appello di Napoli aveva negato la pensione di reversibilità del nonno alla nipote, maggiorenne all'epoca del decesso dell'ascendente, orfana e incapace di intendere e di volere. Il diniego era motivato dal quadro normativo di riferimento: l'art. 13 del r.d.l. n. 636/1939 garantisce la pensione di reversibilità al coniuge e ai figli superstiti che al momento della morte del pensionato (o dell'assicurato) non abbiano raggiunto la maggiore età, nonché ai figli superstiti maggiorenni riconosciuti inabili al lavoro e a carico del genitore al momento della sua morte. Ai sensi dell'art. 38 d.P.R. n. 818/1957 (oggetto del sindacato di costituzionalità), sono equiparati ai figli legittimi o legittimati i figli adottivi e gli affiliati, quelli naturali legalmente riconosciuti o giudizialmente dichiarati, quelli nati da precedente matrimonio dell'altro coniuge ed i minori regolarmente affidati dagli organi competenti a norma di leg-

ge. Il novero dei destinatari della prestazione in esame è stato esteso a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 180 del 1999, la quale ha dichiarato illegittima l'esclusione da parte della norma da ultimo ricordata dei nipoti minorenni a carico degli ascendenti pensionati o assicurati.

Nel descritto quadro normativo, non figurano dunque, tra i destinatari della pensione di reversibilità, i nipoti orfani ed incapaci di intendere e di volere, che siano maggiorenni al momento del decesso del nonno pensionato: ciò contrasterebbe, secondo la Corte di cassazione, tanto con l'art. 3 Cost. quanto con l'art. 38 Cost.

Anzitutto, viene denunciata l'intrinseca irragionevolezza della norma oggetto di scrutinio di costituzionalità. Infatti, nell'ottica del giudice *a quo,* la *ratio* solidaristica sottesa alla pensione di reversibilità – che realizza una forma di ultrattività della solidarietà familiare con l'obiettivo di garantire il sostentamento dei familiari superstiti – richiederebbe l'estensione del beneficio al discendente a carico del pensionato che versi in uno stato di bisogno.

In secondo luogo, la disciplina sarebbe viziata da irragionevolezza per la disparità di trattamento che essa riserva a situazioni sostanzialmente identiche. Nella specie, la Cassazione evoca ben due situazioni comparabili a quella oggetto di scrutinio di costituzionalità: la prima è quella dei nipoti minorenni a carico del pensionato, attesi il vincolo familiare che lega l'ascendente ed il discendente e la condizione di minorata capacità del minore; la seconda è quella dei figli superstiti maggiorenni riconosciuti inabili al lavoro, cui spetta la pensione di reversibilità secondo l'art. 13 del r.d.l. n. 636/1939 sopra menzionato.

Da ultimo, la Corte di cassazione ritiene violato l'art. 38 Cost., atteso che l'esclusione dalla pensione di reversibilità del nipote maggiorenne inabile al lavoro lederebbe il diritto di quest'ultimo al mantenimento ed all'assistenza sociale.

La Corte costituzionale, con la sentenza in esame, **dichiara fondata la questione di costituzionalità in relazione all'art. 3 Cost.**

Anzitutto, la Corte chiarisce la natura dell'intervento implicitamente richiesto dal giudice *a quo*, ritenendo che il *petitum* consista in un intervento additivo volto ad includere tra i destinatari della pensione di reversibilità i nipoti orfani a carico del titolare della pensione, maggiorenni ed interdetti (dunque inabili al lavoro).

In secondo luogo, la Corte evoca il proprio precedente intervento sull'art. 38 d.P.R. n. 818/1957 (sent. n. 180 del 1999) ricordando come alla base di tale pronuncia additiva vi fosse la **valorizzazione del rapporto parentale tra ascendenti e discendenti fondato sulla naturale *affectio* tra questi**, cui l'ordinamento giuridico attribuisce rilievo in numerose circostanze (tra queste, la Corte richiama il dovere degli ascendenti di concorrere agli oneri di mantenimento, istruzione ed educazione dei discendenti, l'obbligo di prestare alimenti, il diritto a mantenere dei rapporti significativi tra nonni e nipoti e la possibilità per i nonni di adottare i nipoti orfani). È proprio il rapporto parentale, nella ricostruzione della Corte, a su-

bire un trattamento deteriore nel caso oggetto di scrutinio: in particolare, **la Corte ritiene del tutto assimilabili la situazione in cui versa il nipote minorenne e quella in cui versa il nipote maggiorenne, orfano ed inabile al lavoro, in quanto la condizione di minorata capacità del discendente e la vivenza a carico dell'ascendente risultano identiche nelle due situazioni**.

Non solo**: la disciplina vigente**, proprio al fine di tutelare nell'ambito del nucleo familiare i soggetti che versino in condizioni di particolare bisogno, **riconosce ai figli maggiorenni orfani ed inabili al lavoro il diritto ad ottenere la pensione di reversibilità dei genitori: anche questa situazione rende evidente la disparità di trattamento rispetto ai nipoti nelle medesime condizioni**, a nulla rilevando l'asserita differenza tra il rapporto tra genitori e figli e quello tra nonni e nipoti, pur invocata dall'Avvocatura dello Stato nell'eccepire l'infondatezza della questione.

Alla luce di ciò, **la Corte accoglie la questione di costituzionalità in relazione all'art. 3 Cost**., dichiarando assorbite le ulteriori censure relative all'art. 38 Cost. [B. Sboro]

L'AFFIDAMENTO TUTELABILE NON PUÒ ESSERE INGENERATO DALL'ASPETTATIVA DI PARTECIPARE A UN CONCORSO INTERAMENTE RISERVATO (CIOÈ BANDITO IN DEROGA ALLA PROCEDURA DEL CONCORSO PUBBLICO AI SENSI DELL'ART. 97, C. 4, COST.).

Corte cost., sent. 8 marzo 2022 – 5 aprile 2022, n. 89, *Pres.* Amato, *red.* Zanon

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 1, c. 18 ter, d.l. n. 126/2019, convertito, con modificazioni, nella legge

n. 159/2019]

(Artt. 2, 32, 34 e 113, Cost.)

Con la sentenza in esame la Corte costituzionale, per un verso, dichiara l'inammissibilità delle q.l.c. relative all'art 1, c. 18-*ter*, d.l. 126/2019 (recante: *Misure di straordinaria necessità ed urgenza in materia di reclutamento del personale scolastico e degli enti di ricerca e di abilitazione dei docenti*), per come convertito,

con modificazioni, nella l. 159/2019, sollevate con riferimento agli artt. 2, 32, 34 e 113 Cost; per l'altro, non fondate quelle sollevate in relazione all'art. 1, c. 18-*ter*, d.l. n. 126/2019, così come convertito, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. La Corte, premessa una sintetica ricostruzione della normativa per il reclutamento del personale docente della scuola di secondo grado, anche con riguardo a quella (specifica) degli insegnanti di sostegno, evidenzia il carattere derogatorio e speciale di quella introdotta con il d.l. 126/2019, avendo esso quale obiettivo il «porre rimedio alla grave carenza di personale di ruolo che affligge da tempo le scuole statali». Attraverso il predetto d.l. si prevede «l'indizione, entro il 30 aprile 2020, di una procedura straordinaria, per titoli ed esami, per il reclutamento di docenti nella scuola secondaria di primo e di secondo grado, riservata a soggetti che hanno conseguito, per la classe di concorso richiesta, il titolo di studio previsto per l'accesso ai concorsi ordinari dal d.lgs. n. 59 del 2017 e che […] hanno svolto – fra gli anni scolastici 2008/2009 e 2019/2020 (su posti comuni o di sostegno) – almeno tre annualità di servizio, anche non consecutive, di cui almeno una nella specifica classe di concorso o nella tipologia di posto per la quale si concorre». La procedura, dunque, si caratterizza alla stregua di concorso riservato, con deroghe ulteriori da individuarsi nella non necessità della previa abilitazione all'insegnamento e nello svolgimento della sola prova scritta. La norma censurata, inserita durante l'*iter* parlamentare di conversione in legge, «mira ad estendere ulteriormente la platea dei partecipanti al concorso riservato, ammettendo anche coloro che, alla data di entrata in vigore della legge di conversione (29 dicembre 2019), pur non essendo ancora in possesso del titolo di specializzazione, fossero comunque già iscritti ai corsi di specializzazione per il sostegno», cioè degli iscritti al quarto corso TFA. Secondo il giudice rimettente, la non ammissione con riserva al concorso di coloro che risultino "iscritti" (al momento in cui venivano proposti gli appelli cautelari) al quinto ciclo TFA, la cui attivazione risulta successiva alla data di entrata in vigore dell'art. 1, c. 18-*ter*, d.l. 126/2019 ma anteriore all'emanazione dei bandi concorsuali, violerebbe gli artt. 3 e 97 Cost. in relazione a tre profili distinti. In primo luogo, perché lederebbe il principio di uguaglianza, giacché le posizioni degli iscritti al quarto e al quinto corso sarebbero analoghe, tranne che, appunto, per le date di attivazione dei corsi di specializzazione. La Corte, sul punto, rileva tuttavia come «Alla data di entrata in vigore della legge di conversione del d.l. n. 126 del 2019 (29 dicembre 2019), risultava in via di (avanzato) svolgimento un solo ciclo TFA, il quarto, e la disposizione censurata, come si visto, è esattamente indirizzata a favorire la partecipazione al concorso straordinario, sebbene con riserva, anche (ma solo) degli iscritti a tale ciclo». Al contrario, i partecipanti al quinto ciclo, nel momento in cui venivano proposte le istanze cautelari, «neppure risultavano ammessi ad un ciclo TFA», sicché «gli aspiranti alla frequentazione dello stesso non avrebbero potuto in alcun modo essere contemplati dalla disposizione censurata, per la semplice ragio-

ne che il corso sarebbe stato autorizzato, secondo il programma originario, solo nel febbraio del 2020, e sarebbe terminato in data certamente non utile per l'assunzione in servizio a partire dal 1° settembre 2020, data di avvio dell'anno scolastico 2020/2021». D'altronde, la posizione di tutti i predetti soggetti non sarebbe stata assimilabile neppure considerando il differimento, causato dalla pandemia, della data di svolgimento del concorso straordinario, dato che "analoghi rinvii" avevano interessato anche le date di celebrazione dei test preliminari per l'accesso al quinto ciclo TFA, con la conseguenza che «gli appellanti nei giudizi a quibus continuavano ad essere meri aspiranti alla frequentazione del quinto ciclo TFA». D'altro canto, a dispetto di quanto asserito dal giudice rimettente, la disposizione censurata non appare lesiva neppure del principio di ragionevolezza. **La Corte**, in primo luogo, richiamando la sent. 275/2020, **osserva come rientri nella discrezionalità del Legislatore la possibilità di fissare il possesso dei requisiti di ammissione, anziché alla data di scadenza della presentazione della domanda relativa, a data diversa e a essa anteriore per il caso di requisiti posti in deroga. D'altronde, nel caso di specie «non risulta in sé irragionevole la previsione, quale requisito derogatorio per l'ammissione con riserva al concorso stesso, della mera iscrizione al corso di specializzazione, in luogo del conseguimento del relativo titolo, tanto più se riferita a soggetti che abbiano comunque già acquisito un bagaglio di competenze tale da far ritenere altamente probabile un positivo scioglimento della riserva in tempi ravvicinati», potendosi peraltro addurre contro la pretesa irragionevolezza della scelta legislativa il fatto che la posizione di quanti si trovavano iscritti al quarto ciclo TFA «era del tutto differente rispetto a quella di coloro che – sia al momento dell'entrata in vigore della disposizione censurata, sia all'atto della indizione del concorso straordinario – erano appunto da considerare solo meri "aspiranti" all'iscrizione al previsto (ma non ancora autorizzato) quinto ciclo e che, dunque, non potevano verosimilmente vantare alcuna consistente competenza specialistica».** Neppure è accoglibile, secondo la Corte, il rilievo per cui la normativa emergenziale avrebbe creato una "sovrapposizione" tra il concorso straordinario e il quinto ciclo TFA, essendosi piuttosto in presenza di «una dilazione dei termini che, a causa della pandemia, ha interessato tutte le procedure in esame». Peraltro, «[…] tale asserita "sovrapposizione" era ben presente al legislatore al momento di entrata in vigore della disposizione censurata. Ab origine, infatti, il quinto ciclo TFA si sarebbe dovuto svolgere a partire da una data molto probabilmente successiva al 30 aprile del 2020 (termine per l'indizione del concorso), per concludersi entro il mese di maggio dell'anno 2021 e, dunque, addirittura ben oltre la fine programmata delle procedure concorsuali. Del resto, lo stesso legislatore, pur intervenendo – in piena emergenza pandemica – con l'art. 2 del d.l. n. 22 del 2020 […] non ha affatto

previsto in quella sede l'estensione, agli aspiranti frequentatori del quinto ciclo TFA, della legittimazione eccezionale a partecipare con riserva alle procedure concorsuali straordinarie di reclutamento». Neppure, poi, si potrà accogliere la censura, imperniata sulla violazione dell'art. 3 Cost., per lesione dell'affidamento degli appellanti, giacché «non si sarebbe mai potuta ingenerare alcuna ragionevole aspettativa di ammissione alle procedure concorsuali […] per due ragioni: perché tali procedure risultavano, sin dall'inizio, esclusivamente rivolte a una ben definita platea di aspiranti, che ricomprende i soggetti già iscritti al quarto ciclo […]; e perché gli aspiranti alla frequentazione del quinto ciclo TFA mai avrebbero potuto concludere il percorso di specializzazione in tempo utile per la partecipazione ad un concorso programmato per favorire il reclutamento già a partire dall'anno scolastico 2020/2021». D'altro canto, **la Corte invoca il principio stabilito da sua costante giurisprudenza, cioè che l'affidamento tutelabile non può essere ingenerato dall'aspettativa di partecipare a un concorso interamente riservato (cioè bandito in deroga alla procedura del concorso pubblico)**. Quanto, poi, alle altre q.l.c. sollevate, la Corte, considerandole ancillari a quelle ritenute non fondate, oltre che estremamente generiche nella loro formulazione, le giudica inammissibili. Più in particolare, il giudice rimettente, con riguardo alla presunta violazione degli artt. 2, 32 e 34 Cost., non ha fornito «argomenti a sostegno dell'esito asseritamente inefficace, a tutela dei diritti fondamentali invocati, della procedura concorsuale conseguente all'applicazione della disposizione censurata». Apodittica è, infine, l'ultima censura, sollevata evocando come norma parametro l'art. 113 Cost., dato che anche in questo caso il giudice rimettente ha omesso di approfondire «il contenuto e la *ratio* del provvedimento d'urgenza in cui è inserita la disposizione censurata, e ritiene apoditticamente viziata per carenza di motivazione la scelta di quest'ultima di "legificare i bandi" (recte: di sottrarre all'amministrazione la scelta in ordine al momento entro il quale accertare il possesso del requisito derogatorio di ammissione al concorso). A ben vedere, la lamentata carenza affligge non già la disposizione censurata, ma gli argomenti che dovrebbero sorreggere la non manifesta infondatezza della questione, che dev'essere perciò dichiarata inammissibile». [Y. Guerra]

L'INSINDACABILITA' DEI CONSIGLIERI REGIONALI SI ESTENDE ANCHE AGLI ATTI DI INDIRIZZO

Corte cost., sent. 25 gennaio – 11 aprile 2022, n. 90, *Pres.* Amato, *red.* Sciarra

Giudizio per conflitto di attribuzione tra enti

[Sentenza della Corte dei conti, sezione terza giurisdizionale centrale di appello, n. 350/2021, di riforma parziale della sentenza della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Valle d'Aosta, n. 5/2018]

La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée D'Aoste ha promosso un conflitto di attribuzione tra enti nei confronti della Presidenza del Consiglio dei ministri, in relazione alla sentenza n. 350/2021, con cui la Corte dei conti, terza sezione giurisdizionale centrale di appello, in parziale riforma della sentenza n. 5/2018 della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Valle d'Aosta, ha accertato la responsabilità amministrativa, con conseguente condanna per danno erariale, di alcuni consiglieri regionali della Regione autonoma Valle d'Aosta, per aver votato a favore della delibera del Consiglio regionale di approvazione del piano di rafforzamento patrimoniale del Resort e Casinò di Sain-Vincent, consistente in un aumento di capitale fino a 60 milioni di euro della Casinò de la Vallée spa, società a totale partecipazione pubblica. Secondo il ricorrente, la Corte dei conti avrebbe esercitato la funzione giurisdizionale in violazione della prerogativa dell'insindacabilità dei consiglieri regionali che l'art. 24 della L. cost. n. 4/1948 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) riconosce per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni. La Regione chiede l'annullamento della sentenza.

La Corte ricorda in primo luogo che, in linea con la giurisprudenza costituzionale, l'insindacabilità non riguarda solo la funzione legislativa, ma anche quelle di indirizzo e di controllo. Svolge, poi, una disamina della natura della delibera in questione (la cui approvazione è stata all'origine della condanna per danno erariale), ricollocandola nel novero degli atti di indirizzo. La Corte tiene conto, infatti, della "peculiare collocazione della casa da gioco in esame (Casinò di Saint-Vincent spa) nell'ambito dell'ordinamento autonomo della Valle d'Aosta", al quale è riconosciuto un rilievo centrale e, per molti aspetti, strategico, in ragione di una sua tipicità territoriale, cui si collega l'attrattività turistica e con essa il sostegno all'economia. Secondo il giudice, gli elementi ripercorsi contribuiscono a far emergere "la natura della delibera in esame, quale atto di indirizzo politico-strategico, espressivo della stessa politicità della legge". Infatti, la decisione relativa all'aumento di capitale della società di gestione della casa da gioco è coessenziale alla decisione di rilanciare la casa da gioco; la decisione si delinea come "un aspetto della scelta di politica finanziaria regionale, operata dal Consiglio regionale, nell'esercizio delle sue prerogative di decisore politico, chiamato a scegliere fra più opzioni alternative". Come sottolinea il giudice costituzionale e riprendendo la sent. n. 69/1985, l'approvazione della delibera costituisce un'espressione di voto che, pur rivestendo la forma di atto amministrativo, è riconducibile all'esercizio di funzioni inerenti al "nucleo caratterizzante delle funzioni consiliari", rispetto al quale l'art. 24 dello statuto speciale della Regione autonoma Valle

d'Aosta, così come l'art. 122, quarto comma Cost., escludono la responsabilità (penale, civile e amministrativa) dei consiglieri regionali per le opinioni espresse e i voti dati. Questo perché l'esonero da responsabilità dei componenti dell'organo è funzionale alla tutela delle più elevate funzioni di rappresentanza politica, in primis la funzione legislativa, ma le funzioni costituzionalmente previste non si esauriscono in quest'ultima, allargandosi a comprendere anche le funzioni di indirizzo, di controllo e

regolamentari, ma anche quelle di tipo amministrativo, "purché strettamente finalizzate a garantire l'autonomo funzionamento dei Consigli regionali".

Per questi motivi la Corte accoglie il ricorso e giudica che non spettava allo Stato, e per esso alla Corte dei conti, terza sezione giurisdizionale centrale di appello, adottare la sentenza con la quale ha accertato la responsabilità amministrativa, con conseguente condanna, per danno erariale, dei consiglieri regionali della Regione autonoma Valle d'Aosta. Dispone, dunque, l'annullamento della sentenza, nonché tutti gli atti e provvedimenti consequenziali o comunque a essa connessi. [M. Pignataro]

LAVORI PUBBLICI. NESSUN DIVIETO AL SUBAPPALTO NEL SETTORE DEI BENI CULTURALI

Corte cost., sent. 8 marzo – 11 aprile 2022, n. 91, *Pres.* Amato, *red.* Navarretta

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Artt. 105 e 146 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50]

(Artt. 3 e 9 Cost.)

Il T.A.R. del Molise dubita della legittimità costituzionale della disciplina contenuta nel "Codice dei contratti pubblici" (D.Lgs. n. 50 del 2016) ove consente, nel settore dei beni culturali, la possibilità di ricorrere al subappalto, mentre esclude l'istituto dell'avvalimento.

In particolare, il giudice *a quo* «individua la ratio del divieto di avvalimento, di cui all'art. 146, comma 3, del d.lgs. n. 50 del 2016 […], nell'esigenza di affidare l'esecuzione dei lavori che riguardano i beni culturali a soggetti muniti di qualificazioni specialistiche, al fine di assicurare a tali beni un'adeguata tutela»: sarebbe dunque irragionevole la mancata estensione del divieto anche al subappalto il quale – ad avviso del giudice rimettente – offrirebbe anche meno garanzie di tutela e qualità nell'esecuzione della prestazione rispetto all'avvalimento.

La tesi del giudice rimettente non è condivisa dalla Corte costituzionale in ragione delle differenze sostanziali che intercorrono tra "avvalimento" e "subappalto". Ad avviso della Corte, da una parte, «l'avvalimento [permette] temporaneamente di operare un'integrazione dell'azienda aggiudicatrice con i mezzi, i beni o le competenze professionali messi a disposizione dall'ausiliario, che sono indispensabili alla stessa partecipazione alla gara»; mentre, dall'altra parte, «**il subappalto**, quando non sia affidato all'ausiliario e, dunque, non risulti abbinato all'istituto dell'avvalimento, **presuppone che l'impresa abbia i requisiti per partecipare alla gara**» (e, quanto meno, «l'attestazione SOA relativa alla categoria prevalente per l'importo totale dei lavori oggetto del contratto»).

La Corte osserva ulteriormente come, ai sensi dell'art. 148, quarto comma, del "Codice dei contratti pubblici" i soggetti esecutori di lavori riferiti ai beni culturali e del paesaggio «devono in ogni caso essere in possesso dei requisiti di qualificazione stabiliti dal presente capo» il che «assicura che il subappaltatore esecutore dei lavori disponga delle necessarie qualificazioni specialistiche».

Alla luce di tali considerazioni, la Corte ritiene la qdl non fondata, osservando – ulteriormente – che un'estensione del divieto al subappalto «potrebbe tradursi in una compressione del principio della concorrenza (si veda, in proposito, Corte di Giustizia, sentenze 27 novembre 2019, C-402/18, Tedeschi e 26 settembre 2019, C-63/18, Vitali), oltre che dell'autonomia privata, non priva di criticità». [F. Conte]

L'OMESSO RICHIAMO NORMATIVO NON COSTITUISCE DEROGA ALL'APPLICAZIONE DELLA DISPOSIZIONE SE NON IN PRESENZA DI ESPLICITE INDICAZIONI DI SEGNO OPPOSTO, NECESSARIE AD ASSICURARE CERTEZZA DEL DIRITTO E IN RAGIONE DEL RANGO, PRIMARIO, DEGLI INTERESSI COINVOLTI

Corte cost., 8 marzo 2022 – 12 aprile 2022, sent. n. 92/2022, *Pres.* Amato, *red.* Sciarra

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 5, c. 3, 7, 10, c. 2, 18, c. 2, 19, c. 1, 23, c. 1 e 25, c. 2, l. Regione Abruzzo n. 29/2020]

(Artt. 3, 9, 97, 117, cc. 2, lett. s] e 3, Cost.)

La Corte costituzionale, con la sentenza in oggetto, dichiara non fondate le q.l.c. dell'art. 19, c. 1, l. Regione Abruzzo 29/ 2020 – recante: *Modifiche alla legge regionale 12 aprile 1983, n. 18 (Norme per la conservazione, tutela, trasformazione del territorio della Regione Abruzzo), misure urgenti e temporanee di semplificazione e ulteriori disposizioni in materia urbanistica ed edilizia* – sollevate con riguardo agli artt. 9 e 117, c. 2, lett. s), Cost.; dichiara, poi, cessata la materia del contendere relativamente alle q.l.c. dell'art. 18, c. 2, l. Regione Abruzzo n. 29/2020, sollevate con riguardo agli artt. 9 e 117, cc. 2, lett. s) e 2, Cost.; dichiara, ancora, cessata la materia del contendere in ordine alla q.l.c. dell'art. 25, c. 2, l. Regione Abruzzo n. 29/2020 in riferimento all'art. 117, c. 3, Cost.; dichiara, inoltre, estinto il processo, per ciò che concerne le q.l.c. relative all'art. 5, c. 3, l. Regione Abruzzo n. 29/2020, in riferimento all'art. 117, c. 2, lett. s) e 3, Cost.; dichiara estinto il processo relativamente alle q.l.c. dell'art. 7, l. Regione Abruzzo n. 29/2020, con riguardo agli artt. 3, 9, 97 e 117, c. 2, lett. s) e 3, Cost.; dichiara, altresì, estinto il processo con riferimento alle q.l.c. dell'art. 10, c. 2, l. Regione Abruzzo n. 29/2020, con riferimento agli artt. 9 e 117, c. 2, lett. s), Cost.; dichiara estinto il processo relativo alle q.l.c. dell'art. 23, c. 1, l. Regione Abruzzo n. 29/2020, con riferimento agli artt. 9 e 117, c. 2, lett. s) e 3, Cost. Secondo il ricorrente le norme previamente indicate «invaderebbero la "potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio" (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.) e inciderebbero in peius sul "livello della tutela dei predetti interessi", in contrasto con l'art. 9 Cost.», potendosi asseritamente ravvisare una violazione dell'art. 117, c. 3, Cost. «per contrasto con "norme di principio in materia di governo del territorio"». Tralasciando, per ovvi motivi, di soffermare l'attenzione sui quesiti dichiarati estinti, occorre volgere l'attenzione sui motivi di impugnativa ancora validi, cioè quelli riguardanti gli artt. 18, 19, e 25 della l. Regione Abruzzo n. 29/2020 che non sono stati modificati, nel senso richiesto, dalla Regione. Con riguardo, primariamente, all'art. 18, c. 2, l. Regione Abruzzo n. 29/2020, che violerebbe gli artt. 9 e 117, c. 2, lett. s), Cost., l'attenzione del ricorrente si soffermava sulla facoltà, concessa appunto dalla predetta disposizione, di realizzare, in modo indiscriminato, il passaggio tra diverse destinazioni d'uso. A tal proposito la Corte fa rilevare lo *ius superveniens* costituito dall'art. 19, c. 7, lett. a), l. Regione Abruzzo n. 1/2021, a mezzo del quale il Legislatore regionale ha modificato l'art. 18, c. 2, l. Regione Abruzzo n. 29/2020, «con precipuo riguardo alla disciplina dei mutamenti di destinazione d'uso. In particolare, la normativa sopravvenuta ha eliminato l'avverbio "sempre" e ha inserito il requisito del rispetto delle prescrizioni dell'art. 23-ter t.u. edilizia». Secondo la Corte, a seguito dell'intervenuta modifica normativa, si potrà ritenere cessata la materia del contendere, ricorrendo nel caso di specie, secondo quanto afferma la costante giurisprudenza costituzionale, «in pari tempo, due condizioni: il carattere satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso e la mancata applica-

zione della previsione in esame […]». E infatti, per un verso, «Le modificazioni medio tempore intervenute hanno specificato che i mutamenti di destinazione d'uso non soltanto non sono «sempre» consentiti, ma che sono altresì subordinati al rispetto delle pertinenti prescrizioni dell'art. 23-ter t.u. edilizia»; per l'altro, «Il ristretto periodo di operatività della disposizione impugnata, le puntuali allegazioni della parte resistente in ordine alla mancata applicazione e alla portata chiarificatrice della normativa sopravvenuta, la carenza di specifiche contestazioni del ricorrente sui profili indicati, convergono nell'escludere che l'art. 18, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020, nel limitato tempo della sua vigenza, abbia prodotto gli effetti lesivi paventati dalla difesa statale, in contrasto con la normativa statale posta a tutela del paesaggio e con i principi fondamentali dettati nella materia del governo del territorio, di competenza concorrente». Per le anzidette ragioni, la Corte dichiara cessata la materia del contendere relativamente alle q.l.c. sollevate con riferimento all'art. 18, c. 2, l. Regione Abruzzo 29/2020. Alla medesima conclusione la Corte giunge con riguardo all'art. 25, c. 2, l. Regione Abruzzo n. 29/2020, attraverso la cui impugnazione si era fatta valere l'asserita violazione dell'art. 117, c. 3, Cost. Anche tale disposizione è stata modificata attraverso l'art. 19, c. 7, lett. c), l. Regione Abruzzo 1/2021, in tal modo «Nel ridurre a centottanta giorni il tempo di permanenza di manufatti finalizzati a consentire il rispetto delle prescrizioni di sicurezza dettate per l'emergenza da COVID-19, il legislatore regionale ha allineato l'originaria disciplina di dettaglio, che contemplava il più ampio termine non superiore a due anni, ai principi fondamentali dettati dal legislatore statale per le opere temporanee con riguardo alla durata massima di permanenza, pari a centottanta giorni. È stata così superata la discrepanza censurata dal ricorrente; né la difesa statale ha contestato il carattere satisfattivo delle modifiche apportate». D'altro canto, osserva la Corte, la disposizione regionale risultava "ancorata" al termine disposto dallo stato di emergenza, essendo perciò coerente con la normativa statale, «che a tale stato di emergenza ha conferito specifico rilievo con riguardo alla "posa in opera temporanea su vie, piazze, strade e altri spazi aperti di interesse culturale e paesaggistico […] di strutture amovibili" funzionali ad assicurare il rispetto delle misure di distanziamento connesse all'emergenza da COVID-19. Per la posa in opera delle citate strutture amovibili, è stato disapplicato a più riprese il termine previsto dal t.u. edilizia». Da ultimo, evidenzia la Corte, il periodo di vigenza della normativa regionale, assai ridotto, non ha consentito che si producesse alcun effetto lesivo, «incentrato sulla permanenza delle opere per il più lungo periodo di due anni. Nell'arco temporale di operatività della disposizione impugnata, di poco superiore ai due mesi, non è stato travalicato il termine di centottanta giorni sancito dalla normativa statale, termine peraltro nel frattempo disapplicato – fino al 30 giugno 2022 – per effetto del concatenarsi di previsioni di proroga». La Corte, dunque, si sofferma sull'esame dell'art. 19, c. 1, l. Regione Abruzzo 29/2020, impugnata

con riferimento agli artt. 9 e 117, c. 2, lett. s), Cost., non incisa dallo *ius superveniens*, che modificava l'art. 1, c. 2, l. Regione Abruzzo 49/2012, a mente della quale i Comuni, attraverso apposita delibera, potevano decidere "di avvalersi, su tutto il territorio comunale o parti di esso, delle misure incentivanti previste dall'articolo 3, commi 2 e 4 e dall'articolo 4, commi 2, 4 e 5 della presente legge". La disposizione, per come originariamente formulata, prevedeva che la delibera del Consiglio comunale dovesse adottarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della l. Regione Abruzzo 49/2012. La modifica eliminava il riferimento a tale ultimo termine, ciò che, secondo il ricorrente, provocherebbe «l'estensione sine die della possibilità di realizzare interventi di considerevole impatto sul territorio». La norma oggetto di impugnazione, infatti, «consentirebbe "interventi di ristrutturazione, ampliamento e di demolizione e/o ricostruzione con aumenti di volumetria anche sugli immobili sottoposti a vincolo paesaggistico" e condurrebbe a un "sostanziale svuotamento della funzione propria del piano paesaggistico"», anche in considerazione del fatto che «Il legislatore regionale non avrebbe previsto "una specifica clausola in favore del piano paesaggistico" e non avrebbe subordinato l'operatività della normativa "alla previa introduzione di un'apposita disciplina d'uso dei beni paesaggistici tutelati, elaborata d'intesa con il Ministero di settore"». La Corte, tuttavia, ritiene non fondate le questioni. Essa osserva, primariamente, come non sia accoglibile il rilievo, da cui principia il ricorrente, a mente del quale la normativa regionale non richiederebbe «ex professo l'osservanza delle prescrizioni del piano paesaggistico e perciò risulti **pregiudizievole per i beni posti in contesti vincolati». Ciò può essere escluso grazie all'interpretazione sistematica della normativa regionale, la quale può essere letta in armonia con i principi costituzionali invocati dal ricorrente stesso. In tal senso, evidenzia la Corte, «depongono i dati testuali che la parte resistente ha valorizzato sia negli scritti difensivi sia all'udienza pubblica, con argomenti che il ricorrente non ha in alcun modo confutato»**. In particolare, le modifiche di cui si discorre devono essere inserite nel quadro offerto dagli artt. 1, c. 2-*ter*, l. Regione Abruzzo 49/2012 – che impone, a sua volta, l'osservanza dell'art. 5, d.l. 70/2011 – e 2, c. 8, della medesima legge regionale. **Tali disposizioni, dotate di forza cogente e immediatamente applicabili a prescindere da un richiamo espresso nelle norme regionali oggetto di impugnazione, «mirano a salvaguardare la compatibilità degli interventi di riqualificazione con le prescrizioni poste a tutela del paesaggio e dei beni culturali». D'altronde, l'omesso richiamo non costituisce, in mancanza di indicazioni esplicite di segno opposto, una deroga alla loro applicazione, sicché «Nella disposizione impugnata e nella sua collocazione sistematica sono univoche e particolareggiate le previsioni che impongono il rispetto della normativa di tutela del paesaggio».** [Y. Guerra]

LA CORTE SOLLEVA AVANTI A SÉ LA QUESTIONE SULL'ESENZIONE DALL'IMU PER LE FAMIGLIE CHE ABBIANO DIMORA DIVERSA DALLA RESIDENZA ABITUALE

Corte cost., ord. 23 marzo – 12 aprile 2022, n. 94, *Pres.* Amato, *red.* Antonini

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[D.l. n. 201/2011, conv. con mod. in l. n. 214/2011]

(artt. 1, 3, 4, 29, 31, 35, 47 e 53 Cost.)

La Commissione tributaria provinciale di Napoli ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, co. 2, d.l. n. 201/2011 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), conv. con mod. in legge n. 214/2011, come successivamente modificato dall'art. 1, co. 707, lett. b), l. n. 147/2013, il quale, nel disciplinare l'esenzione dall'imposta municipale unica (IMU) per l'abitazione principale, dispone che, "[n]el caso in cui i componenti del nucleo familiare abbiano stabilito la dimora abituale e la residenza anagrafica in immobili diversi situati nel territorio comunale, le agevolazioni per l'abitazione principale e per le relative pertinenze in relazione al nucleo familiare si applicano per un solo immobile". In particolare la disposizione è censurata nella parte in cui non prevede l'esenzione qualora "uno dei suoi componenti sia residente anagraficamente e dimori in un'immobile ubicato in altro comune".

La norma censurata si porrebbe altresì in contrasto con l'art. 53, co. 1, Cost. perché, differenziando irragionevolmente i soggetti esentati dal pagamento dell'Imu "in forza di un elemento esogeno e privo di rilevanza fiscale quale l'ubicazione territoriale dell'immobile e di un componente del nucleo familiare", violerebbe il principio di capacità contributiva, il quale invece postula l'uguaglianza dei destinatari delle prescrizioni tributarie. Vi sarebbe una violazione anche del principio di progressività del sistema tributario sancito dall'art. 53, co. 2, Cost., poiché la norma denunciata, consentendo l'agevolazione nel caso di maggiore capacità contributiva (titolarità di più immobili nel Comune) e non in quello in cui questa sia minore (titolarità di un unico immobile nel Comune e residenza e dimora extra-comunale di uno dei membri del nucleo familiare, anche "a titolo di locazione, comodato, ovvero per altro titolo irrilevante ai fini dell'Imu"), produrrebbe effetti palesemente, o anche potenzialmente, regressivi. A conforto della dedotta irragionevolezza, il rimettente sostiene inoltre che la

norma censurata recherebbe un vulnus: a) agli artt. 3, 29 e 31 Cost., perché escluderebbe, in ragione della residenza in Comuni diversi, il diritto all'esenzione per coloro che sono legati da vincolo coniugale, mentre lo riconoscerebbe ai conviventi di fatto, cui spetterebbe addirittura per entrambi i cespiti, determinando in tal modo una irrazionale discriminazione a scapito della famiglia fondata sul matrimonio e frapponendo un illegittimo ostacolo di natura fiscale alla libera scelta delle modalità con le quali l'unità familiare può essere realizzata; b) agli artt. 1, 3, 4 e 35 Cost., atteso che pregiudicherebbe irragionevolmente i lavoratori che si trovano lontano dalla famiglia, così impedendo a sé ed agli altri componenti del nucleo familiare di godere [dell'esenzione] di cui, invece, avrebbero potuto godere se avessero avuto la fortuna di lavorare nel proprio comune; c) all'art. 47, co. 2, Cost., in quanto disincentiverebbe investimenti in immobili ubicati in Comuni diversi da quelli di residenza anagrafica del nucleo familiare.

La Corte, superate le eccezioni di inammissibilità sotto il profilo della rilevanza sollevate dall'Avvocatura dello Stato, sottolinea come il petitum del rimettente sia circoscritto a ottenere, attraverso un intervento additivo sul quinto periodo dell'art. 13, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, il riconoscimento, attualmente precluso dal diritto vivente, dell'esenzione dall'Imu dell'abitazione principale del nucleo familiare situata in un determinato Comune anche quando la residenza anagrafica di uno dei suoi componenti sia stata stabilita in un immobile ubicato in altro Comune.

Le questioni sollevate dal giudice a quo sono strettamente connesse alla più ampia e pregiudiziale questione derivante dalla regola generale stabilita dal quarto periodo del medesimo art. 13, co. 2, d.l. n. 201/2011, che, ai fini del riconoscimento della suddetta agevolazione, definisce quale abitazione principale quella in cui si realizza la contestuale sussistenza del duplice requisito della residenza anagrafica e della dimora abituale non solo del possessore ma anche del suo nucleo familiare. In forza della previsione recata dal quarto periodo del co. 2 del suddetto art. 13, la possibilità di accesso all'agevolazione per ciascun possessore dell'immobile adibito ad abitazione principale viene meno al verificarsi della mera costituzione del nucleo familiare, nonostante effettive esigenze possano condurre i suoi componenti a stabilire residenze e dimore abituali differenti.

La previsione del suddetto nesso ai fini della definizione di abitazione principale determina un trattamento diverso del nucleo familiare rispetto non solo alle persone singole ma anche alle coppie di mero fatto, poiché, sino a che il rapporto non si stabilizza nel matrimonio o nell'unione civile, la struttura della norma consente a ciascuno dei partner di accedere all'esenzione della loro, rispettiva, abitazione principale. Di conseguenza, anche laddove, intervenendo sulla disposizione eccezionale del successivo quinto periodo, fosse riconosciuto l'accesso a un'unica agevolazione Imu per l'abitazione principale del nucleo familiare situata in un determinato Comune, anche quando la residenza anagrafica di uno dei componenti

di quest'ultimo fosse fissata in un immobile ubicato in altro Comune, rimarrebbe comunque confermata la descritta, preliminare, differenziazione del nucleo familiare, il che porta a dubitare della legittimità costituzionale della disciplina del quarto periodo dell'art. 13, co. 2, d.l. n. 201/2011, come modificato dalla l. n. 147/2013.

Come già sottolineato in precedenti occasioni "il modo in cui occasionalmente sono poste le questioni incidentali di legittimità costituzionale non può impedire al giudice delle leggi l'esame pieno del sistema nel quale le norme denunciate sono inserite" (Corte cost. ord. n. 18/2021; n. 183/1996). Nella specie sussiste un rapporto di presupposizione tra la questione specifica dedotta dal giudice a quo e quella nascente dai dubbi di legittimità costituzionale ora indicati, la cui risoluzione - avente ad oggetto la regola generale stabilita dal quarto periodo del medesimo art. 13, co. 2, del d.l. n. 201/2011, nella parte in cui stabilisce il descritto nesso tra il riconoscimento della agevolazione IMU per l'abitazione principale e la residenza anagrafica e la dimora abituale del nucleo familiare - si configura come logicamente pregiudiziale e strumentale per definire le questioni sollevate dal giudice a quo (ex multis, Corte cost. ord. n. 18/2021).

Quanto alla non manifesta infondatezza della questione pregiudiziale sulla indicata regola generale è pur vero che la Corte ha affermato che, dato il carattere eccezionale e derogatorio delle agevolazioni tributarie, è ad essa precluso estenderne l'ambito di applicazione se non quando lo esiga la ratio dei benefici medesimi (ex plurimis, Corte cost. n. 218/2019), tuttavia, nella fattispecie in esame può dubitarsi dell'esistenza di un ragionevole motivo di differenziazione tra la situazione dei possessori degli immobili in quanto tali e quella dei possessori degli stessi in riferimento al nucleo familiare, quando, come spesso accade nell'attuale contesto, effettive esigenze comportino la fissazione di differenti residenze anagrafiche e dimore abituali da parte dei relativi componenti del nucleo familiare. Peraltro, in riferimento al principio di capacità contributiva di cui all'art. 53, co. 1, Cost., può parimenti dubitarsi della maggiore capacità contributiva del nucleo familiare rispetto al single, specie in relazione a un'imposta di tipo reale quale l'Imu (in precedenza Corte cost. n. 179/1976). Infine, quanto all'art. 31 Cost., potrebbe ritenersi che la disciplina in oggetto non agevoli "con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi", ma anzi comporti per i nuclei familiari un trattamento deteriore rispetto a quello delle persone singole e delle convivenze di mero fatto. Tutto ciò considerato la Corte non ha potuto esimersi, ai fini della definizione del presente giudizio, dal risolvere pregiudizialmente le questioni di legittimità costituzionale del quarto periodo dell'art. 13, co. 2, d.l. n. 201/2011, conv con mod. dalla l. n. 147/2013, nella parte in cui, ai fini del riconoscimento della relativa agevolazione, definisce quale abitazione principale quella in cui si realizza la contestuale sussistenza del

duplice requisito della residenza anagrafica e della dimora abituale non solo del possessore ma anche del suo nucleo familiare. [S. Rossi]

MANIFESTAMENTE SPROPORZIONATA LA MODIFICA IN PEJUS DELLA SANZIONE DI CUI ALL'ART. 726 C.P.

Corte cost., sent. 9 marzo – 14 aprile 2022, n. 95, *Pres.* Amato, *red.* Viganò

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[codice penale, art. 726]

(art. 3 Cost.)

Il Giudice di Pace di Sondrio solleva questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 726 c.p., così come modificato dall'art. 2, comma 6, d.lgs. 15 gennaio 2016, n. 8, che ha irrigidito la contravvenzione in modo irragionevole rispetto al *tertium comparationis* invocato dal medesimo giudice remittente dell'art. 527, comma 3, c.p.

La decisione, al di là della dichiarazione di incostituzionalità, si colloca nel solco di precedenti giurisprudenziali ove il requisito della rilevanza appare sfumato rispetto ad una valutazione rigida che permaneva almeno fino alle prime sentenze che hanno manipolato gli effetti temporali.

Ed infatti, la Corte preliminarmente precisa che «non inficia la rilevanza della questione l'eventuale errore compiuto dal giudice *a quo* circa la natura dolosa o colposa della condotta ascritta al ricorrente». Eppure, la corretta valutazione dell'elemento soggettivo da parte del Giudice remittente assume una valenza preliminare rispetto all'ammissibilità della questione, perché la sussistenza del dolo o la colpa incidono sulla colpevolezza dell'imputato e, conseguentemente, sull'applicazione della sanzione. La corretta determinazione dell'elemento oggettivo del reato incide a monte sulla valutazione della rilevanza della questione sollevata e, quindi, sulla possibilità che la Corte può riservarsi di scrutinare o meno la norma censurata. E parimenti può dirsi rispetto alla omessa valutazione del Giudice di Pace di Sondrio in merito alla tempestività dell'opposizione e della sua fondatezza che pure incidono sulla rilevanza medesima: difettando le prime, dovrebbe difettare la seconda.

Ciò posto, la Corte supera tale assunto, evidenziando che a un lato, infatti, l'esigenza di una puntuale motivazione sulla rilevanza della questione, pur costantemente affermata da questa Corte, non può essere estesa sino a pretendere che il

giudice *a quo* si impegni nella confutazione di tutte le pensabili eccezioni di rito, rilevabili su istanza di parte o d'ufficio, che ostino all'esame del merito della domanda nel giudizio che pende avanti a sé, salvo che nel caso in cui sussistano plausibili ragioni – emergenti dalla stessa ordinanza di rimessione – che possano condurre a dubitare di tale ammissibilità (sentenza n. 102 del 2020). Dall'altro lato, dal tenore complessivo dell'ordinanza di rimessione emerge con evidenza il convincimento del giudice che il fatto materiale contestato al ricorrente sussista, e che l'unica ragione per la quale potrebbe essere accolta la sua opposizione consiste nell'eccessività della sanzione pecuniaria irrogata: eccessività determinata, per l'appunto, dalla disposizione della cui legittimità costituzionale lo stesso rimettente dubita. Ciò che, ancora, conferma la rilevanza della questione prospettata.

La Corte ricostruisce le due fattispecie normative, quella sospetta (art. 726 c.p.) e il *tertium comparationis* (art. 527, comma 3, c.p.) rispetto al grado di gravità delle condotte delineato dalla giurisprudenza e come più volte modificato dal legislatore.

Sulla base di tali presupposti, viene ribadita l'estensibilità del principio di proporzionalità anche «al di fuori dei confini della responsabilità penale», alla luce del grado di disvalore dell'illecito sanzionato, della considerazione del «normale sentimento di costumatezza»,

del tipo di «fastidio e riprovazione» che viene percepito dal corpo sociale all'esposizione delle nudità a prescindere della commissione di reati di natura sessuale.

In casi come questi, prosegue la Corte, non viene in rilievo la natura tipicamente sessuale del soggetto che scopre le proprie parti intime, quanto piuttosto quello di «insudiciare luoghi abitualmente frequentati dal pubblico». Se agli atti osceni in luogo pubblico, come le condotte di natura sessuale sono punite con una sanzione da 5.000 a 30.000 euro, provocano un giudizio di disvalore maggiore rispetto agli atti punti dall'art. 726 c.p. con una sanzione da 5.000 a 10.000 euro che, a conti fatti, è irragionevole e sproporzionata.

Il *range* sanzionatorio previsto dall'art. 726 c.p. viene infatti considerato dalla Corte costituzionale «manifestamente sproporzionata» e «in alcun modo spiegabile sulla base di un maggior disvalore acquisito dagli atti contrari alla pubblica decenza rispetto al passato».

Ne consegue la pronuncia di una dichiarazione di incostituzionalità, attraverso una sentenza sostitutiva, dell'art. 726 c.p., come sostituito dall'art. 2, comma 6, del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8, nella parte in cui prevede la sanzione amministrativa pecuniaria «da euro 5.000 a euro 10.000» anziché «da euro 51 a euro 309». [L. Di Majo]

CORTE COSTITUZIONALE E PROCESSO TELEMATICO: RESPINTE LE QUESTIONI DI LEGITTIMITÀ DELL'ART. 153 C.P.P.

Corte cost., sent. 23 marzo – 14 aprile 2022, n. 96, *Pres.* Amato*, red.* Viganò

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 153 del codice di procedura penale]

(art. 3, 24 comma 2 e 111 Cost.)

Con la sentenza n. 96 del 2022, la Corte Costituzionale ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 153 c.p.p., in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, e 111 Cost.

I dubbi di costituzionalità, sollevati in via incidentale, con ordinanza di rimessione, dal Tribunale ordinario di Messina, riguardavano essenzialmente l'art. 153 c.p.p., nella parte in cui non consentiva alle parti o ai difensori di eseguire le notificazioni al pubblico ministero mediante posta elettronica certificata (PEC).

È vero che il quadro normativo è radicalmente mutato in seguito alla diffusione del virus Covid-19, dal momento che la disciplina giuridica adottata nel corso dell'emergenza ha consentito alle parti private di trasmettere via PEC agli uffici giudiziari memorie, documenti, richieste e istanze.

Tuttavia, dal regime normativo precedente alla pandemia, emergeva una disparità di trattamento tra le parti del processo penale: mentre al pubblico ministero era consentito di utilizzare, a livello generale, la PEC per le notificazioni al difensore dell'imputato o dell'indagato, analoga possibilità era preclusa al difensore per le notificazioni al pubblico ministero.

A detta della Corte Costituzionale, la pronuncia d'illegittimità costituzionale dell'art. 153 c.p.p. avrebbe rischiato di determinare ulteriori contraddizioni e incongruenze: «l'introduzione della facoltà, per le parti e i difensori, di effettuare notificazioni al pubblico ministero tramite PEC presuppone una complessa attività di normazione primaria e secondaria, volta a creare le condizioni pratiche perché tale facoltà possa essere utilmente esercitata (…). Tutti ciò esorbita, ovviamente, dai poteri di questa Corte, che potrebbe unicamente limitarsi a introdurre, con la propria pronuncia, una nuova modalità a disposizione dei difensori per effettuare notificazioni o comunicazioni al pubblico ministero, senza poter però assicurare il corretto funzionamento dei flussi comunicativi:».

La Corte Costituzionale ha, pertanto, respinto le questioni di costituzionalità riguardanti l'art. 153 c.p.p. La Corte ha, allo stesso tempo, auspicato un intervento complessivo del legislatore, nel senso di promuovere l'innovazione tecnologica

del processo penale e favorire la possibilità d'impiego, da parte del difensore, di modalità telematiche per effettuare notificazioni e depositi presso l'autorità giudiziaria. [E. Verdolini]

LA CORTE RINVIA GLI ATTI AL GIUDICE A QUO: RIMANE "IN SOSPESO" LA QUESTIONE DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DEL D.L. N. 113/2018

Corte cost., ord. 23 marzo - 14 aprile 2022, n. 97, *Pres.* Amato, *red.* De Pretis

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 12, c. 6, decreto-legge n. 113/2018, convertito, con modificazioni, nella legge n. 132/2018]

(Art. 3 Cost.)

Il TAR Marche ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, c. 6, d.l. n. 113/2018, convertito, con modificazioni, nella l. n. 132/2018.

In particolare, il d.l. interessato, da un lato, ha abolito il c.d. permesso di soggiorno per "motivi umanitari" *ex* art. 5, c. 6, d.l. n. 286/1998, sostituendolo con il **permesso di soggiorno per "casi speciali"** (art. 1, c. 1, lett. b)), dall'altro, ha previsto che, limitatamente ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore dello stesso decreto, i titolari di protezione umanitaria presenti nel Sistema di protezione (c.d. **SPRAR**) alla data di entrata in vigore del decreto, rimanevano in accoglienza «fino alla scadenza del periodo temporale previsto dalle disposizioni di attuazione sul funzionamento del medesimo Sistema di protezione e comunque non oltre la scadenza del progetto di accoglienza» (art. 12, c. 6).

Secondo il giudice rimettente, la disposizione in esame contrasterebbe con l'**art. 3 della Costituzione**, sulla base del fatto che la disciplina transitoria ha salvaguardato «solo i cittadini extracomunitari titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari che, per mera casualità, alla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 113/2018 erano stati già ammessi in strutture di accoglienza appartenenti al sistema SPRAR e non anche a coloro che, sempre per mera casualità, non vi sono stati ammessi per mancanza di posti».

Peraltro, il giudice *a quo* evidenzia che la mancanza di una normativa transitoria applicabile a tutti i titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari ha causato il «brusco allontanamento degli interessati dai centri di accoglienza temporanei e, quindi, la perdita dei mezzi minimi di sostentamento».

Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, precisando che l'inserimento nel circuito SPRAR non rappresentava atto dovuto, ma sottoposto al previo accertamento della disponibilità dei posti a livello nazionale e alla verifica di una situazione di particolare vulnerabilità dell'istante. Altresì, con memoria integrativa, ha segnalato l'**intervenuta modifica del quadro normativo**, chiedendo, pertanto, la restituzione al giudice *a quo* degli atti del giudizio.

Infatti, nelle more del giudizio, la normativa interessata è stata modificata dall'art. 4 del d.l. n. 130 del 2020, convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 173. Nello specifico, si è proceduto con la sostituzione del precedente sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati (SIPROIMI, già SPRAR), con un nuovo "Sistema di accoglienza e integrazione" (**SAI**). In estrema sintesi, le novità principali riguardano: *in primis*, l'ampliamento della platea dei potenziali beneficiari delle prestazioni del sistema di "seconda accoglienza", consentendo, allo stato attuale, l'inserimento nelle strutture del circuito anche di coloro che erano rimasti esclusi dal d.l. n. 113/2018; *in secundis*, la diversificazione dei servizi del sistema, attualmente articolato in due livelli di prestazioni: il primo dedicato ai richiedenti protezione internazionale, il secondo a coloro che ne sono già titolari, con servizi aggiuntivi finalizzati all'integrazione.

La Corte, quindi, preso atto della novella legislativa, che incide su situazioni come quella in cui versa il ricorrente del procedimento principale, **ha ordinato la restituzione degli atti al giudice rimettente**, al fine di consentire una rivalutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione precedentemente sollevata. [P. Giovarruscio]

LA PENSIONE DI REVERSIBILITÀ CONTESA. OVVERO DELL'EGUAGLIANZA TRA FIGLI E QUOTA DEL CONIUGE SUPERSTITE

Corte cost., 23 febbraio – 19 aprile 2022, n. 100, *Pres.* Amato, *red.* San Giorgio

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 13, secondo comma, lett. b), del regio decreto-legge 14/04/1939, n. 636, convertito, con modificazioni, in legge 06/07/1939, n. 1272, come sostituito dall'art. 2 della legge 04/04/1952, n. 218, nel testo riformulato dall'art. 22 della legge n. 903 del 1965]

(artt. 3 e 30 della Costituzione)

La Corte dei Conti, sezione giurisdizionale per il Lazio ha sollevato una questione di legittimità costituzionale di una disposizione legislativa relativa alla previdenza sociale della pensione di reversibilità, «nella parte in cui al **figlio minorenne** che sia nato da due persone non unite tra loro da vincolo coniugale prevede l'attribuzione di una quota della pensione privilegiata indiretta identica a quella del figlio che riguardo a tale pensione concorra insieme all'altro suo genitore superstite, anziché della maggior quota del 70% spettante (ai sensi dell'art. 1, comma 41, della legge n° 335/1995) al minore che abbia perduto entrambi i suoi genitori».

La questione, in particolare, riguarda un ricorso presentato da un minore (rappresentato in giudizio dalla madre), nato pochi giorni dopo la morte del padre. Quest'ultimo è stato riconosciuto padre del minore in via giudiziale, dopo la morte; per effetto di tale riconoscimento il minore ha ottenuto la pensione indiretta del padre, in qualità di superstite.

La pensione è stata riconosciuta anche alla **coniuge separata del de cuius**, «la quale in virtù della separazione vantava il diritto ad un assegno di mantenimento mensile». La Corte dei conti osserva che il trattamento pensionistico è stato attribuito ai due superstiti secondo le quote percentuali stabilite dall'art. 22 della legge n. 903 del 1965, ossia il 60% per il coniuge separato e il 20% al figlio minore. Dopo il primo triennio, tali quote sono state alzate, rispettivamente, al 75% e al 25%, in virtù del trattamento speciale spettante all'uomo in qualità di dipendente dello Stato.

Il ricorso è mirato a contestare «la legittimità sostanziale» di tale riparto, in quanto la quota che viene riconosciuta al figlio minore non gli garantirebbe «quel sufficiente sostentamento economico a cui risulta preordinata la pensione ai superstiti». Secondo quanto sostenuto nel ricorso, infatti, il minore ricorrente non potrebbe beneficiare nemmeno indirettamente della quota maggiore spettante al coniuge superstite, che non è sua madre. La madre del minore, sua rappresentante legale nel ricorso, non può peraltro beneficiare di alcun trattamento pensionistico, non essendo legata da vincolo matrimoniale con il de cuius.

La Corte dei conti sottolinea, però, che l'eventuale accoglimento della questione, con riconoscimento al figlio superstite dell'ammontare spettante al minore che avesse perso entrambi i genitori (70% del trattamento pensionistico), andrebbe ad incidere anche sulla **quota spettante al coniuge superstite**, dal momento che travalicherebbe la soglia del 100%. Conseguentemente, in caso di accoglimento della questione, la Corte dei conti solleva un'ulteriore questione, relativa al combinato disposto del secondo e del quarto comma dell'art. 22 della legge 903 del 1965, «nella parte in cui non prevedono che le quote di pensione del 70% e del 60% rispettivamente spettanti al predetto figlio minorenne ed al co-

niuge superstite (che non sia genitore di quel minore) vadano ricondotte entro il complessivo limite del 100% **riducendo proporzionalmente ambedue tali quote**».

A fronte dell'eccezione di **inammissibilità** sollevata dalla difesa erariale, poiché il giudice delle leggi non potrebbe sostituirsi al legislatore nella ricalibrazione delle quote, la Corte costituzionale afferma che, effettivamente, la seconda questione assume un carattere pregiudiziale rispetto alla prima. L'accoglimento dell'eccezione sollevata dall'avvocatura dello Stato, infatti, travolgerebbe anche quanto eventualmente deciso in riferimento alla prima questione.

A tale proposito, la Corte costituzionale, richiamando anche la propria pregressa giurisprudenza in materia (in particolare, la sentenza n. 86 del 2009) osserva come il punto della decisione riguardi, essenzialmente, l'attuale riparto delle quote previsto dalla legge e la sua effettiva idoneità a fornire una risposta costituzionalmente adeguata agli obiettivi che la legge stessa si prefigge, in relazione alla peculiarità della fattispecie d'origine. Nella sentenza del 2009, infatti, la Corte rilevò una disparità di trattamento tra figli naturali e figli legittimi, poiché nel caso di matrimonio, il figlio superstite può contare, indirettamente, anche sulla quota spettante al coniuge superstite, beneficio dal quale è escluso ex lege il convivente more uxorio. In quella decisione, quindi la Corte equiparò, ai fini del riconoscimento delle quote pensionistiche, la posizione del figlio superstite nato fuori dal matrimonio a quella del figlio superstite orfano di entrambi i genitori, in modo da ristabilire una sostanziale eguaglianza nel trattamento dei figli nati nel matrimonio e fuori di esso.

Anche in questo caso, dunque, si può osservare una «**diseguaglianza sostanziale che è necessario equilibrare**». La prospettata incostituzionalità della questione principale, però, richiede alla Corte di affrontare anche la seconda questione sollevata dalla Corte dei conti, circa la definizione delle quote. A tale riguardo, aderendo alla tesi proposta dall'avvocatura dello Stato, la Corte costituzione afferma di non potersi pronunciare sulla rideterminazione delle quote, poiché si tratterebbe di un i**ntervento manipolativo che invaderebbe la discrezionalità del legislatore**. Ciò viene sostenuto, a maggior ragione, poiché non è ravvisabile una **soluzione costituzionalmente obbligata**, quanto piuttosto una pluralità di soluzioni praticabili, il cui apprezzamento non può che essere lasciato alla **discrezionalità del legislatore**.

Per tali ragioni, dunque, la Corte costituzionale non può che concludere affermando **l'inammissibilità** della questione, «in ragione del doveroso rispetto della prioritaria valutazione del legislatore circa l'individuazione dei mezzi più idonei al conseguimento di un fine costituzionalmente necessario». La sentenza si conclude con un chiaro **monito** al legislatore, affinché intervenga tempestivamen-

te per colmare la **lacuna** che, come rilevato, «compromette i valori costituzionali sottesi all'istituto della reversibilità, impedendo la piena soddisfazione del diritto a veder salvaguardata la forza cogente del vincolo di solidarietà familiare». [L. Busatta]

È COMPITO DEL LEGISLATORE ISTITUIRE E GRADUARE IL PRIVILEGIO GENERALE MOBILIARE A GARANZIA DEI CREDITI TRIBUTARI

Corte cost., sent. 9 marzo – 21 aprile 2022, n. 101, *Pres.* Amato, *red.* San Giorgio

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[C.c. art. 2752, co. 3]

(artt. 3 Cost.)

Il Tribunale di Livorno ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2752, co. 3, c.c., "nella parte in cui non munisce del relativo privilegio generale sui beni mobili il credito a titolo di rivalsa di cui all'art. 3, co. 26, legge 549/1995 per l'avvenuto versamento del tributo speciale regionale previsto dal precedente co. 24", denunziandone il contrasto con l'art. 3 Cost. Nell'ambito di un'opposizione allo stato passivo il giudice delegato aveva negato la collocazione privilegiata di detto credito, osservando che il gestore dell'impianto è l'unico soggetto passivo d'imposta e che il suo diritto di rivalsa non è assistito da privilegio. Né il tributo speciale per il conferimento di rifiuti solidi in discarica ricade nell'ambito di applicazione dell'art. 16 d.lgs. n. 504/1995 (Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative), il quale, con riferimento alle accise, munisce espressamente del privilegio generale ex art. 2752 c.c. il diritto di rivalsa dei soggetti passivi verso i cessionari dei prodotti.

Il Tribunale rimettente richiama, anzitutto, la giurisprudenza di legittimità secondo la quale, nonostante il presupposto impositivo della cd. "ecotassa" sia costituito dal conferimento in discarica dei rifiuti solidi, il soggetto passivo dell'obbligazione tributaria va individuato nel gestore dell'impianto di stoccaggio, fermo il diritto di rivalsa dello stesso nei confronti del conferente che ha integrato il predetto presupposto, in coerenza con il principio "chi inquina paga". Ricorda, quindi, il giudice a quo che la Corte di cassazione ha chiarito che tale meccanismo, previsto anche con riferimento ad altri tributi come l'imposta sul valore ag-

giunto (IVA) e le accise, è diretto a rafforzare il credito tributario e a garantirne la riscossione, in quanto la rivalsa consente la successiva traslazione del tributo su colui che ne realizza il presupposto di fatto, coincidente, nel caso in questione, con l'utilizzatore della discarica, con la conseguenza che è su quest'ultimo soggetto che il tributo è destinato ad incidere. In questo senso, non si ravvisano elementi obbiettivi a fondamento del deteriore trattamento per il credito di rivalsa ex art. 3, co. 26, l. n. 549/1995 rispetto ad altri, corrispondenti diritti di rivalsa previsti in fattispecie comparabili per i quali è riconosciuto, con norma espressa, il privilegio (norma espressa non estensibile in via analogica stante il già ricordato carattere eccezionale e tassativo dei privilegi legali). Il rimettente invoca, quindi, come tertium comparationis, l'art. 16 d.lgs. n. 504/1995 in materia di accise, sottolineando il trattamento diverso senza un ragionevole motivo di situazioni corrispondenti.

Superate le altre eccezioni di inammissibilità sollevate dalla difesa statale, la Corte ritiene condivisibili quelle concernente la insufficiente motivazione in ordine alla omogeneità tra la disposizione censurata e quella assunta a tertium comparationis. Infatti il Tribunale di Livorno non si sarebbe fatto carico del principio per il quale l'introduzione di cause di prelazione, in quanto estrinsecazione della discrezionalità del legislatore nell'introdurre deroghe alla regola generale della par condicio creditorum, si fonda su una comparazione delle diverse posizioni dei creditori da tutelare e sull'individuazione del relativo ordine di priorità. Alla Corte costituzionale competerebbe, invece, il sindacato, all'interno di una specifica norma attributiva di un privilegio, sulla mancata inclusione in essa di fattispecie omogenee a quelle in cui la causa di prelazione è riferita. Ancora l'ordinanza non indicherebbe quale scala di graduazione dovrebbe essere riconosciuta all'istituendo diritto di prelazione, se, cioè, conformemente alla previsione dell'art. 2752, co. 3, c.c., esso debba essere subordinato ai soli crediti dello Stato, o se, invece, debba esserlo a tutti i privilegi previsti dallo stesso art. 2752 c.c., come previsto dall'art. 1 d.lgs. n. 504/1995.

La causa di prelazione che assiste i crediti tributari degli enti territoriali si inscrive nel paradigma del privilegio generale mobiliare, di cui condivide la funzione di limite esplicito alla regola della par condicio creditorum, stabilito dalla legge al fine di annettere tutela preferenziale e rafforzata ad un credito, come quello di imposta, reputato dall'ordinamento meritevole di più intensa protezione.

Il Giudice costituzionale ha in più occasioni evidenziato che, in considerazione del carattere politico-economico dei criteri che orientano il riconoscimento della natura privilegiata di determinati crediti, non è consentito utilizzare lo strumento del giudizio di legittimità costituzionale per introdurre, sia pure con riguardo a posizioni creditorie che sottendono interessi di rango costituzionale, una causa di prelazione ulteriore, "con strutturazione di un autonomo modulo normativo che codifichi la tipologia del nuovo privilegio ed il suo inserimento nel

sistema di quelli preesistenti" (Corte cost. n. 84/1992; n. 113/2004). Le cause legittime di prelazione costituiscono eccezioni alla regola generale, enunciata dall'art. 2741 c.c., per la quale i creditori hanno uguale diritto di essere soddisfatti sui beni del debitore, accordando preferenza a quei crediti che, in ragione della causa o delle qualità del titolare, esigano una tutela particolare. L'efficienza di un sistema siffatto è garantita dall'equilibrio tra la regola della parità dei creditori e l'eccezione del regime preferenziale, giacché l'indiscriminata proliferazione dei privilegi potrebbe vanificare la stessa funzionalità del trattamento privilegiato.

A presidio di tale meccanismo, è posto il principio di legalità, in forza del quale solo la legge può incidere, in base ad una nuova valutazione assiologica, sull'ordine di valori espresso dalla regola della par condicio creditorum, selezionando le cause del credito che, ai sensi dell'art. 2745 c.c., rappresentino la ragione giustificatrice della creazione di nuovi privilegi (Corte cost. n. 326/1983). Dato non è possibile individuare una ratio che trascenda ed unifichi le figure di privilegio previste nell'ordinamento, la Corte non può sindacare una disposizione, che, istituendo il privilegio, accordi protezione ad un determinato interesse, sul presupposto che la stessa disciplina non tuteli un interesse di uguale o più rilevante valore, ma deve limitarsi a verificare la mancata inclusione in essa di fattispecie omogenee a quelle cui la causa di prelazione è riferita e, dunque, a compiere un'estensione logicamente necessitata (Corte cost. n. 1/2020; n. 113/2004; n. 84/1992).

Occorre, altresì, considerare che il privilegio esprime una nozione relazionale perché, quale criterio di preferenza, pone in comparazione il credito preferito e quello sacrificato, dovendosi tener conto della loro graduazione, sicché l'attribuzione del rango privilegiato ad un credito non può essere disgiunta dalla sua collocazione nell'ordine dei privilegi, la quale involge, a propria volta, valutazioni necessariamente rimesse alla discrezionalità del legislatore (Corte cost. n. 84/1992).

Il Tribunale, nel richiedere l'estensione del privilegio generale sui mobili ex art. 2752, co. 3., c.c. al credito per rivalsa in materia di ecotassa, propone un petitum che dovrebbe ricondurre tale causa di prelazione a una fattispecie estranea tanto al contesto normativo in cui risulta inserita la disposizione censurata, quanto a quello in cui si colloca la norma assunta a tertium comparationis. Il credito per rivalsa ex art. 3, co. 26, l. n. 549/1995 non è, anzitutto, inscrivibile nel genus dei crediti per le imposte, tasse e tributi degli enti territoriali di cui all'art. 2752, co. 3, c.c., in quanto esibisce caratteri strutturali e funzionali non coincidenti con quelli che connotano la fattispecie dell'obbligazione tributaria. A differenza del credito fiscale, che rinviene la propria causa in una prestazione patrimoniale posta dall'ordinamento a carico di un soggetto in base ad uno specifico indice di capacità contributiva e destinata a sovvenire a pubbliche spese (Corte cost. n. 167 e 89/2018), quello per rivalsa trova titolo nel potere accordato, a determinate

condizioni, dalla legge al soggetto obbligato all'assolvimento del tributo di recuperarne l'onere economico. La rivalsa in questione, pur collocandosi nel sistema di attuazione della pretesa fiscale, manca, invero, dei requisiti soggettivi, oggettivi e funzionali che valgono a identificare la potestà di imposizione, in quanto non comporta un'ablazione delle somme e un'attribuzione delle stesse a un ente pubblico, è esercitata da un soggetto diverso dall'ente impositore e non è direttamente preordinata ad apprestare i mezzi per l'assolvimento dei compiti istituzionali a quest'ultimo demandati (Corte cost. n. 37/1997, n. 11 e n. 2/1995). La rivalsa connessa al versamento dell'ecotassa non è assimilabile neppure a quella accordata dall'art. 16 d.lgs. n. 504/1995 al soggetto obbligato per le accise, laddove questi, pur condividendo la generica finalità di riequilibrio patrimoniale conseguente all'assolvimento di un tributo, esibiscono profili differenziali che ne impediscono la riconduzione in una categoria unitaria. Da un lato, le imposte il cui assolvimento costituisce il presupposto di esercizio delle rivalse in raffronto si collocano in ambiti dell'ordinamento assai distanti, dall'altro, se la rivalsa ex art. 3, co. 26, l. n. 549/1995 è obbligatoria e attua l'interesse pubblicistico all'incisione del soggetto che effettivamente pone in essere il presupposto impositivo – e, rispetto alla finalità ambientale del tributo, anche il comportamento inquinante –, la rivalsa disciplinata dall'art. 16 d.lgs. n. 504/1995 costituisce uno strumento privatistico di riequilibrio patrimoniale, il cui esercizio è lasciato alla scelta del soggetto obbligato alla corresponsione del tributo.

Ne consegue che l'addizione richiesta non opererebbe nell'ambito della norma codicistica che istituisce il privilegio generale mobiliare a garanzia dei crediti tributari, ma si tradurrebbe nell'introduzione di una causa di prelazione ulteriore, la quale, come sopra evidenziato, postula scelte legislative sia in ordine alla meritevolezza della causa del credito al quale si vuole accordare rango privilegiato, sia in relazione alla sua collocazione nel sistema delle cause legittime di prelazione già positivamente previste.

Va, infatti, evidenziato che una pronuncia siffatta inciderebbe anche sul regime della graduazione dei privilegi, posto che dall'estensione deriverebbe l'eguale collocazione privilegiata del credito a titolo di rivalsa per ecotassa e di quelli relativi ai tributi degli enti territoriali e, di conseguenza, il concorso di tali posizioni creditorie in proporzione del rispettivo importo, secondo quanto disposto dall'art. 2782 c.c. Per tali ragioni l'esigenza di non lasciare il credito ex art. 3, co. 26, l. n. 549/1995 sfornito di privilegio deve necessariamente essere apprezzata nella sede sua propria, spettando soltanto al legislatore elevare la causa di un credito a ragione giustificatrice dell'istituzione di un nuovo privilegio. Dal che discende l'inammissibilità della questione prospettata.

Nondimeno, rilevato che gli inconvenienti denunziati dal giudice rimettente indubbiamente

sussistono, e derivano da un'aporia ordinamentale, la Corte sottolinea l'opportunità che il legislatore proceda ad una revisione organica della materia in esame, allo scopo di verificare la congruenza tra i caratteri morfologici e funzionali assegnati alle singole figure di rivalsa e le forme di tutela poste a garanzia del loro efficiente esercizio, e di restituire al privilegio il ruolo di primario strumento di rafforzamento del credito, con il quale l'ordinamento deve assicurare la soddisfazione preferenziale dei crediti che, in ragione della particolarità della causa o delle qualità del creditore, si mostrino effettivamente meritevoli di una tutela differenziata. [S. Rossi]

INTERPRETAZIONE AUTENTICA "GENUINA" E TUTELA DELL'AFFIDAMENTO: UN BILANCIAMENTO CREATIVO

Corte cost., sent. 23 febbraio - 22 aprile 2022, n. 104, *Pres.* Amato, *red.* Amoroso

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Legge 8 agosto 1995, n. 335, art. 2, comma 26, come interpretato dall' art. 18, comma 12°, del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2011, n. 111]

(Costituzione, art. 3 e 117, primo comma, 3 e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della CEDU)

La sentenza dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 12, del d.-l. n. 98 del 2011, come convertito, nella parte in cui non prevede che gli avvocati del libero foro non iscritti alla Cassa di previdenza forense per mancato raggiungimento delle soglie di reddito o di volume di affari di cui all'art. 22 della legge 20 settembre 1980, n. 576 (Riforma del sistema previdenziale forense), tenuti all'obbligo di iscrizione alla Gestione separata costituita presso l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), siano esonerati dal pagamento, in favore dell'ente previdenziale, delle sanzioni civili per l'omessa iscrizione con riguardo al periodo anteriore alla sua entrata in vigore.

La disposizione, censurata dal Tribunale di Catania in funzione del giudice del lavoro, reca una **norma di interpretazione autentica** che risolve il dubbio sorto in ordine alla individuazione dei destinatari dell'obbligo di iscrizione alla Gestione separata INPS di cui all'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, vale a dire se questi andassero identificati esclusivamente nei professionisti che esercitavano

un'attività per la quale non era prevista l'iscrizione ad un apposito albo professionale oppure anche nei professionisti che, benché iscritti all'albo ed aventi una cassa previdenziale di riferimento, non avessero, per ragioni reddituali, l'obbligo (o subissero addirittura il divieto) di iscriversi altresì alla cassa medesima, alla quale versavano solo il contributo "integrativo", ma non anche quello "soggettivo", senza maturare il diritto alle prestazioni previdenziali in senso propria.

La norma impugnata stabilisce che l'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995 va interpretato nel senso più ampio, assoggettando ad obbligo non solo coloro che svolgono «attività il cui esercizio non sia subordinato all'iscrizione ad appositi albi professionali», ma anche a coloro che svolgono «attività non soggette al versamento contributivo agli enti» della categoria professionale di appartenenza.

La sentenza nega che la norma che detta l'obbligo di iscrizione alla Gestione separata per gli avvocati non iscritti alla cassa forense sia affetta dai diversi profili di irragionevolezza denunciati dal giudice *a quo* in principalità, e riconosce, altresì, contro la prospettazione proposta in via subordinata dal rimettente, che la disposizione è "***genuinamente di interpretazione autentica***", in quanto il significato da essa espresso, secondo l'interpretazione prevalsa nella giurisprudenza di legittimità a partire dal 2017, poteva rientrare tra i significati plausibili della disposizione interpretata.

Tuttavia, la Corte aggiunge che anche l'esercizio della funzione legislativa con disposizioni di interpretazione autentica, le quali siano realmente tali, "può non di meno richiedere che si debba tener conto dell'**affidamento scusabile**, in precedenza riposto dai destinatari delle stesse nella interpretazione diversa da quella successivamente fissata dal legislatore".

Di per sé, l'avere in precedenza confidato in un significato diverso da quello espresso dalla disposizione di interpretazione autentica non fonda un vero e proprio affidamento, bensì "*si iscrive nell'* ***ordinario relativismo delle interpretazioni possibili*****".**

Nel presente caso, tuttavia, la sentenza osserva che la Cassazione, con pronunce precedenti alla entrata in vigore della norma di interpretazione autentica, aveva avallato un'interpretazione restrittiva dell'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, secondo la quale l'obbligo di iscrizione alla Gestione separata non avrebbe trovato applicazione nel caso di attività professionale forense, sussistendo già una specifica cassa di previdenza con una relativa regolamentazione speciale dell'obbligo di iscrizione e di pagamento dei contributi (almeno quello "integrativo").

L'affidamento in questa interpretazione, avallata dalla giurisprudenza di legittimità, aveva assunto una connotazione "più pregnante" e significativa, di cui il

legislatore avrebbe dovuto tenere conto nel momento in cui ha introdotto la disposizione di interpretazione autentica in parola.

Secondo la Corte, dunque, il legislatore rimaneva libero di scegliere, tra le possibili varianti di senso della disposizione interpretata, anche quella scartata dalla giurisprudenza di legittimità dell'epoca; ma avrebbe dovuto, al contempo, **tutelare l'affidamento maturato in costanza di tale giurisprudenza**.

La *reductio ad legitimitatem* della norma viene operata dalla Corte mediante un **dispositivo manipolativo**, che sancisce l'**esonero dalle sanzioni civili per la mancata iscrizione alla Gestione separata INPS relativamente al periodo precedente l'entrata in vigore della norma di interpretazione autentica**, riprendendo un criterio già presente nell'ordinamento (segnatamente, nell'art. 116, comma 15, della legge n. 388 del 2000, secondo cui gli enti previdenziali, sulla base di apposite direttive emanate dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale, fissano criteri e modalità per la riduzione delle sanzioni civili, tra l'altro, nei casi di mancato o ritardato pagamento di contributi o premi derivanti da oggettive incertezze connesse a contrastanti ovvero sopravvenuti diversi orientamenti giurisprudenziali). [F. Corvaja]

IL REATO DI COMMERCIO DI SOSTANZE DOPANTI *EX* ART. 586 BIS, C. 7, C.P. È VIZIATO DA ECCESSO DI DELEGA

Corte cost., sent. 9 marzo – 22 aprile 2022, n. 105, *Pres.* Amato, *red.* Amoroso

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 586 bis c.p. come introdotto dall'art. 2, c. 1°, lett. d), d.lgs n. 21/2018]

(art. 76 Cost.)

Con la sentenza n. 105/2022 la Corte costituzionale, pronunciandosi sulle questioni rimesse dalla Corte di Cassazione e dal Tribunale di Busto Arsizio, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del **reato di commercio di sostanze dopanti** (art. 586 bis, c. 7, come introdotto dall'art. 2, c. 1°, lett. d) del d.lgs n. 21/2018) limitatamente alle parole **«al fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti».**

Secondo i giudici rimettenti, la norma sarebbe lesiva dell'art. 76 Cost., in quanto adottata in violazione dei principi e dei criteri direttivi di cui alla delega (art. 1, c. 85, lett. q), legge n. 103/2017), in base ai quali, in attuazione del princi-

pio della «**riserva di codice**», il Governo avrebbe dovuto trasferire, all'interno del codice penale, talune figure criminose già contemplate da disposizioni di legge, tra cui quelle aventi ad oggetto la tutela della salute. Il che è effettivamente avvenuto attraverso l'art. 7, c. 1. lett. n) del d.lgs n. 21/2018, il quale ha abrogato, tra gli altri, la disciplina del reato di commercio di sostanze dopanti contenuta all'art. 9, c. 7 della legge n. 376/2000, introducendola, al contempo, attraverso l'art. 2 del medesimo d.lgs, all'art 586 bis, c. 7. Nell'effettuare tale operazione, però, il Governo ha, altresì, apportato l'aggiunta del «fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti», elemento che, secondo i giudici rimettenti, avrebbe determinato la sostituzione del dolo generico precedentemente richiesto, con il dolo specifico, con conseguente riduzione dell'area della rilevanza penale della condotta illecita (*abolitio criminis* parziale), non espressamente autorizzata dalla delega.

In punto di ammissibilità, ritenuta la sussistenza della rilevanza e della non manifesta infondatezza, la Corte si è soffermata sugli **effetti in *malam partem*** che produrrebbe una eventuale sentenza di accoglimento, la quale determinerebbe, in contrasto dell'art. 25 Cost., l'ampliamento dell'«area della rilevanza penale della condotta di commercio di sostanze dopanti». In linea di principio, infatti – ricorda la Corte – «sono inammissibili le questioni di legittimità costituzionale che concernano disposizioni abrogative di una previgente incriminazione, e che mirino al ripristino nell'ordinamento della norma incriminatrice abrogata». Tali principi, tuttavia, «non sono senza **eccezioni**» (sentenza n. 37 del 2019), tra cui senz'altro «**l'uso scorretto del potere legislativo da parte del Governo che abbia abrogato, anche parzialmente, mediante decreto legislativo una disposizione penale, senza a ciò essere autorizzato dalla legge delega**». Invero, è proprio l'art. 25, c. 2 Cost. che, demandando in via esclusiva al Parlamento l'individuazione «dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni loro applicabili», preclude al Governo l'adozione di «scelte di politica criminale autonome o contrastanti con quelle del legislatore delegante». Se si escludesse il sindacato costituzionale sugli atti legislativi adottati dal Governo anche nel caso di violazione dell'art. 76 Cost., infatti «si consentirebbe allo stesso di incidere, modificandole, sulle valutazioni del Parlamento relative al trattamento penale di alcuni fatti» (sentenza n. 189 del 2019).

Ciò posto, la Corte, **dichiarando la questione fondata**, ha chiarito come, in ossequio al principio della riserva di codice, «[l]'inserimento della nuova disposizione nel codice penale doveva tradursi – secondo il criterio di delega – in una **operazione di mera trasposizione** delle figure criminose già esistenti». Il Governo, invece, introducendo il «fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti» **ha ecceduto dalla delega**, richiedendo il dolo specifico per la punibilità di un reato che il legislatore del 2000 aveva scelto di contrastare con effettività e maggior rigore «sol che sussista il dolo generico». In questo modo, l'applicabilità della fat-

tispecie penale del commercio di sostanze dopanti si è sensibilmente ridotta alla sola ipotesi in cui il suo autore persegua il fine determinato, al pari delle meno gravi fattispecie di c.d. "etero doping" e di "doping autogeno" di cui ai primi due commi dell'art. 586 bis.

Da ultimo, il Giudice delle leggi, con riferimento agli **effetti della pronuncia di incostituzionalità**, ha ricordato che il principio di legalità *ex* art. 25, c. 2, Cost. esclude che possa essere sanzionato penalmente un fatto che non costituiva reato al momento in cui è stato commesso; pertanto «**rimane la necessità**, per l'integrazione della fattispecie penale in esame, **del dolo specifico per le condotte di commercio di sostanze dopanti poste in essere tra il 6 aprile 2018** (data di entrata in vigore della disposizione censurata) **e la data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della sentenza di questa Corte, dichiarativa della sua illegittimità costituzionale**». [R. Mazza]

LA CORTE COSTITUZIONALE ANNULLA LA DISPOSIZIONE ABRUZZESE SULL'AFFIDAMENTO DI INCARICHI DI EMERGENZA SANITARIA TERRITORIALE A TEMPO INDETERMINATO AI MEDICI CONVENZIONATI A TEMPO DETERMINATO

Corte cost., sent. 8 marzo – 28 aprile 2022, n. 106, *Pres.* Amato, *red.* Prosperetti

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 5 e 21 della legge della Regione Abruzzo 18/05/2021, n. 10]

(artt. 2, 3, 81, terzo comma, 117, co. 2, lettera e), e 118, co. 4, della Cost.)

Con la sentenza n. 106 del 2022 la Corte Costituzionale **ha dichiarato l'incostituzionalità degli artt. 5 e 21 della legge della Regione Abruzzo 18.05.2021, n. 10**.

La prima disposizione (**art. 5**), era intervenuta sull'art. 45 della precedente legge regionale 19 dicembre 2007, n. 45 rubricato «Autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti», aggiungendovi il comma 13-bis, in base al quale, **per gli impianti autorizzati con esclusione di assoggettabilità alla valutazione di impatto ambientale (VIA), la comunicazione di variazione non sostanziale non comporta alcuna nuova autorizzazione regionale e non può es-**

sere subordinata ad ulteriori pareri. La previsione, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, avrebbe **invaso la competenza esclusiva statale in materia di tutela del paesaggio**, ai sensi degli **artt. 9 e 117, commi secondo, lettera s), e sesto, Cost**. **nonché quella in materia di livelli essenziali delle prestazioni** di cui all'**art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.**, di cui sarebbe espressione la determinazione della tipologia di interventi sottratti all'autorizzazione paesaggistica.

La seconda (**art. 21**) **aveva previsto, per sopperire alle carenze di organico e far fronte alla situazione emergenziale, che le aziende sanitarie locali (ASL) «possono assegnare gli incarichi di emergenza sanitaria territoriale a tempo indeterminato ai medici convenzionati a tempo determinato da almeno tre anni presso la stessa Asl»**, introducendo una deroga che, secondo l'Avvocatura, avrebbe **invaso la competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile** e in contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale nella **materia concorrente della tutela della salute**, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Entrambi i motivi di ricorso sono stati accolti dalla Corte costituzionale.

Quanto al primo: secondo la Corte, **non prevedendo la necessità di un'autorizzazione regionale né la subordinazione ad ulteriori pareri** per le variazioni non sostanziali relative agli impianti di smaltimento rifiuti (il concetto di variazione non sostanziale è ricavato *a contrario* dal comma 10 dell'art. 45 della legge reg. Abruzzo n. 45 del 2007, che prevede quali siano le variazioni sostanziali), la norma impugnata (art. 5) si sarebbe posta in **contrasto con la normativa nazionale vigente**, con ciò **invadendo la competenza legislativa statale esclusiva in materia ambientale**, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. **La normativa nazionale impone, infatti, l'autonoma acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica**, che deve essere richiesta prima di effettuare un qualsivoglia intervento su beni di interesse paesaggistico. Non essendo rilevante la circostanza che gli impianti autorizzati di smaltimento rifiuti in questione siano solo quelli con esclusione di assoggettabilità a VIA, «stante la diversa funzione assegnata dall'ordinamento alla valutazione di impatto ambientale rispetto all'autorizzazione paesaggistica», non si può escludere, secondo la Corte, che la norma possa riferirsi anche a interventi rientranti tra le ipotesi di assoggettamento al parere paesaggistico. Poiché la materia paesaggistica è di competenza esclusiva dello Stato, **le eccezioni all'obbligo di autorizzazione paesaggistica devono essere espressamente stabilite dalla norma statale, anche regolamentare**, **la disposizione impugnata**, essendosi posta in contrasto con la normativa statale in vigore, **ha invaso la competenza legislativa statale esclusiva in materia ambientale**, di cui all'**art. 117, secondo comma, lettera s), Cost**.

Quanto al **secondo**: posto che **il rapporto convenzionale dei medici rientra nella materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva del legislatore statale**, la Corte rileva un **contrasto con il quadro normativo nazionale**, in base al quale **la Regione non può stabilizzare**, **ex lege o con sanatorie amministrative**, **i medici con incarico in regime di convenzione a tempo determinato**, derogando alla disciplina specifica e ai requisiti richiesti per il rapporto convenzionale a tempo indeterminato. **Il rapporto di convenzionamento dei medici con il Servizio sanitario nazionale è regolato dall'art. 8 del d.lgs. n. 502 del 1992**, che ne **demanda la disciplina a convenzioni** di durata triennale, **conformi agli accordi** collettivi nazionali, **che devono essere informati**, tra gli altri, alla necessità che il **conferimento di funzioni avvenga in base ad una graduatoria regionale unica per titoli**, accessibile ai soli possessori del diploma di formazione specifica in medicina generale di cui all'art. 21 del d.lgs. n. 368 del 1999. [A. Arcuri]

CONCESSIONI DEMANIALI E TUTELA DEL PAESAGGIO: DICHIARATA ILLEGITTIMA UNA LEGGE DELLA REGIONE SICILIANA

Corte cost., sent. 5 aprile – 5 maggio 2022, n. 108, *Pres.* Amato*, red.* Viganò

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 3 della legge n. 17 del 2021 della Regione Siciliana]

(art. 3, 9, 117 primo e secondo comma, lettera s) Cost.)

Con la sentenza n. 108 del 2022, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 3 della legge n. 17 del 2021 della Regione Siciliana, impugnato in via principale dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

La disposizione in questione, secondo la Presidenza del Consiglio, avrebbe dispensato dalla necessità di conformarsi ai piani di utilizzo del demanio marittimo (PUDM) le concessioni balneari la cui richiesta fosse stata presentata prima dell'entrata in vigore della legge n. 32 del 2020 della Regione Siciliana, determinando così un abbassamento dei livelli di tutela ambientale. Il PUDM deve essere considerato come uno strumento di pianificazione comunale, strettamente connesso col piano paesaggistico, di cui dovrebbe recepire le eventuali prescrizioni a tutela dell'ambiente e del paesaggio. In quei casi in cui il piano paesaggistico sia

assente, il PUDM rappresenterebbe addirittura l'unica fonte di pianificazione per la tutela del paesaggio.

La Corte Costituzionale ha, tuttavia, rilevato come l'art. 3 della legge n. 17 del 2021 fosse in contrasto con gli art. 3 e 9 Cost.: le concessioni demaniali, pur non dovendo essere necessariamente coerenti con il PUDM, devono rispettare, in ogni caso, il quadro normativo statale in materia di tutela del paesaggio, e, in particolar modo, le disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Ai sensi del Codice dei beni culturali, i litorali marini devono essere considerati come dei beni paesaggistici oggetto di tutela ex art. 142, comma 1, lettera a). Questa qualificazione, dovuta al Codice dei beni culturali, comporta il fatto che che su tali aree ogni intervento debba essere necessariamente sottoposto all'autorizzazione paesaggistica dell'autorità competente, secondo quanto stabilito dall'art. 146, comma 5, del medesimo codice, a prescindere dall'esistenza di un piano paesaggistico o di un PUDM. Allorché, poi, il Comune si trovi in un'area del territorio regionale in cui esiste un piano paesaggistico, quest'ultimo risulterà immediatamente vincolante, dovendo semmai il PUDM conformarsi a sua volta al piano paesaggistico. Conseguentemente, tutte le concessioni relative al demanio marittimo dovranno anch'esse risultare conformi al piano paesaggistico.

In definitiva, l'art. 3 della legge n. 17 del 2021 della Regione Siciliana, oggetto dello scrutinio della Corte Costituzionale, ha assicurato esclusivamente la salvaguardia degli interessi di chi ambisce al rilascio di nuove concessioni, sacrificando, oltre i limiti consentiti dal principio di ragionevolezza, gli interessi riconducibili al raggio di tutela dell'art. 9 Cost. [E. Verdolini]

PRECISAZIONI DELLA CORTE SUI VINCOLI DI DESTINAZIONE D'USO DELLE RISORSE FINANZIARIE REGIONALI IN MATERIA DI DIRITTO AL LAVORO DEI DISABILI

Corte cost., sent. 5 aprile – 5 maggio 2022, n. 110, Pres. *Amato*, red. *Antonini*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[L. reg. Molise n. 2/2021, art. 7]

(art. 117, secondo comma, lett. e) Cost., in relazione all'art. 42, comma 5, lett. d) del d.lgs n.118/2011)

La sentenza dichiara infondata la questione sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri sull'art. 7 della L. reg. Molise n. 2/2021 (Legge di stabilità re-

gionale 2021), che prevede che le entrate incassate che derivano dalle sanzioni amministrative irrogate ai datori di lavoro inadempienti agli obblighi occupazionali previsti dalla legge n. 68/1999 (Norme per il diritto al lavoro dei disabili) e dai contributi correlati agli esoneri parziali concessi, sono vincolate a finanziare nella spesa il "Fondo regionale per l'occupazione dei disabili". La destinazione d'uso delle relative risorse finanziarie è quindi vincolata al finanziamento dei programmi regionali di inserimento lavorativo dei disabili e dei relativi servizi di sostegno e di collocamento mirato.

Il ricorrente sostiene che la disposizione censurata si ponga in contrasto con l'art. 42, comma 5, lett. d) del d.lgs n. 118/2021, secondo cui "è possibile attribuire un vincolo di destinazione alle entrate straordinarie non aventi natura ricorrente solo se la regione non ha rinviato la copertura del disavanzo di amministrazione negli esercizi successivi e ha provveduto nel corso dell'esercizio alla copertura di tutti gli eventuali debiti fuori bilancio". Poiché la Regione Molise era assoggettata a piano di rientro dal disavanzo, non poteva imprimere uno specifico vincolo, violando così l'art. 117, secondo comma, lett. e) Cost., poiché l'art. 42, comma 5, lett. d) esprimerebbe, con funzione di norma interposta, la competenza legislativa esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

La Corte rigetta l'eccezione di inammissibilità per la erronea evocazione a parametro interposto del citato art. 42, motivata dal fatto che quest'ultimo riguarderebbe solo la disciplina della quota vincolata dal risultato di amministrazione e l'apposizione di un vincolo sulle relative risorse, mentre la norma regionale impugnata lo avrebbe attribuito a nuove entrate da accertare e riscuotere a decorrere dal 2021.

Per quanto riguarda il merito della questione, la Corte rileva la legittimità della norma impugnata, stabilendo che "non trova applicazione il principio contabile evocato dal ricorrente, che è invece inerente all'autonoma attribuzione di un vincolo di destinazione da parte della Regione". Nel caso di specie, il vincolo di destinazione previsto dalla norma ha ad oggetto le entrate considerate dall'art. 14 della legge n. 68/1999 (Norme per il diritto al lavoro dei disabili), ed è coerente con la disciplina del fondo regionale per l'occupazione dei disabili già istituito dalla stessa Regione Molise (con L. reg. n. 26/2002), che individua le risorse del fondo e la destinazione dello stesso nei puntuali termini di cui all'art. 14 della legge statale del 1999, cui dà attuazione. [M. Pignataro]

Monitore della Giurisprudenza costituzionale, n. 1/2022

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

© 2022 Forum di Quaderni costituzionali - Rassegna | ISSN 2281-2113