



*Forum di*  
**QUADERNI COSTITUZIONALI**  
RASSEGNA

ISSN 2281-2113

**Monitore della Giurisprudenza costituzionale**  
**n. 2/2022**

**decisioni 112/2022 – 205/2022**

**Hanno collaborato a questo numero**

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

**L'ILLEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DELLE DISPOSIZIONI  
DELLA REGIONE FRIULI LEGATE ALL'EMERGENZA COVID PER  
VIOLAZIONE DELLA COMPETENZA STATALE SULLA TUTELA DEL-  
LA CONCORRENZA**

**Corte cost., sent. 5 aprile – 9 maggio 2022, n. 112, Pres. Amato, red. De Pretis**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 5 e 11 della legge n. 25 del 2020 della Regione Friuli-Venezia Giulia]

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

Con la sentenza n. 112 del 2022, la Corte Costituzionale ha accolto le questioni di legittimità sollevate in via principale dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri a proposito dell'art. 5 e dell'art. 11 della legge n. 25 del 2020 della Regione Friuli-Venezia Giulia, per due distinti casi di violazione delle competenze esclusive dello Stato in materia di «tutela della concorrenza» e «ordinamento civile» ex art. 117, comma 2, lettere e ed l Cost.

Per quanto concerne il primo profilo di contrasto con l'art. 117 comma 2 lettera e («tutela della concorrenza»), è stato dichiarato incostituzionale l'art.5 della legge n. 25 del 2020 della Regione Friuli-Venezia Giulia, che aveva introdotto delle disposizioni eccezionali, di carattere provvisorio, in materia di cessione delle licenze di servizio taxi e NCC, in deroga alla legge n. 21 del 1992, destinate a rimanere in vigore per il periodo dell'emergenza dovuta alla diffusione del virus Covid-19.

A livello generale, infatti, l'art. 9 comma 1 della legge n. 21 del 1992 ha stabilito che le licenze per il servizio di taxi e NCC siano assegnate per mezzo di concorso pubblico e possano essere trasferite dal titolare a un nuovo proprietario soltanto una volta trascorsi cinque anni dal rilascio: la disposizione in questione ha l'obiettivo di limitare il commercio delle licenze, in particolar modo quelle possibili speculazioni dovute al fatto che le stesse siano ottenute gratuitamente e quindi cedute a titolo oneroso, con chiaro guadagno del precedente titolare.

In via del tutto eccezionale, l'art. 5 della legge n. 25 del 2020 del Friuli-Venezia Giulia aveva stabilito che i titolari di licenza per servizio taxi e NCC, fino al 31 dicembre 2022, avrebbero potuto cedere l'attività anche senza aver raggiunto i cinque anni dal rilascio dei medesimi titoli.

La norma impugnata dal Governo, diretta a ridurre la portata applicativa della regola del concorso pubblico, può essere inquadrata nella materia della «tutela della concorrenza»: è vero, infatti, che la norma aveva eliminato una restrizione

all'esercizio del trasporto pubblico non di linea, ma tale limite era stato posto dal legislatore proprio al fine di non vanificare il concorso pubblico, strumento di promozione della concorrenza nell'accesso al mercato in questione.

A detta della Corte Costituzionale, la norma regionale non poteva essere giustificata in ragione della crisi economica causata dalla pandemia da COVID-19, spettando solo allo Stato adottare norme di deroga nella materia della tutela della concorrenza.

Per quanto riguarda, invece, il secondo profilo di contrasto con l'art. 117 comma 2 lettera e («ordinamento civile»), è stato dichiarato incostituzionale l'art. 11 della legge n. 25 del 2020 della Regione Friuli-Venezia Giulia, che, sempre per ragioni legate all'emergenza pandemica, aveva stabilito particolari regole per il pagamento del canone annuo dovuto quale corrispettivo dell'utilizzazione dei beni demaniali marittimi di competenza regionale e comunale.

L'art. 11, nello specifico, aveva individuato l'ammontare minimo del canone, i criteri da utilizzare per il calcolo del suo importo e le ipotesi di esonero dal pagamento. In tal modo, a detta della Corte, erano state di fatto violate le prerogative statali in materia di «ordinamento civile». [E. Verdolini]

## **ALL'INCROCIO TRA LIBERTÀ D'IMPRESA E UTILITÀ SOCIALE PER L'ACCREDITAMENTO DELLE STRUTTURE SANITARIE**

**Corte cost., sent. 6 aprile – 9 maggio 2022, n. 113, Pres. Amato, red. Amoroso**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 9, c. 1°, della legge della Regione Lazio 28/12/2018, n. 13]

(artt. 3, 41 e 117, commi primo, secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione)

La decisione trae origine da una questione sollevata dal Consiglio di Stato e avente ad oggetto una disposizione della legge di stabilità della Regione Lazio per il 2019, in base alla quale il personale sanitario delle strutture sanitarie private accreditate deve avere con detta struttura un **rapporto di lavoro dipendente**, regolato dal contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) sottoscritto dalle associazioni maggiormente rappresentative nel settore sanitario.

Ad avviso del giudice a quo, vi sarebbe un contrasto con gli articoli 3 e 41 Cost., in relazione alla indebita compressione della libertà di iniziativa economica privata, ma anche dell'articolo 117 Cost., tanto dal punto di vista della violazione della materia di competenza esclusiva dello stato inerente l'ordinamento civile (in

relazione all'imposizione di una determinata tipologia di rapporto di lavoro), quanto con riguardo alla violazione del principio di proporzionalità e ragionevolezza, come affermati dalla giurisprudenza europea.

Al fine di discernere adeguatamente la questione, la Corte richiama il quadro normativo, inaugurato dal d.lgs. 502 del 1992, relativo all'accreditamento delle strutture sanitarie private. A tal proposito, ricorda che al fine dell'accreditamento non sia sufficiente soddisfare gli standard di qualificazione previsti dalla legge, ma che sia anche necessario che la funzionalità della struttura si inserisca negli indirizzi di programmazione regionale. Ne risulta la natura certamente discrezionale del procedimento per l'accreditamento: non tutti i privati in possesso dei requisiti hanno diritto a ottenere l'accreditamento, ma solo quelli la cui attività si inserisce nella programmazione regionale.

Alla luce della ricostruzione del quadro normativo e della *ratio* di tali disposizioni, la Corte conclude escludendo che la disposizione regionale impugnata violi la competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile, poiché «si limita a contemplare un requisito per il raggiungimento da parte delle strutture sanitarie degli standard organizzativi necessari a conseguire o a conservare l'accreditamento», senza regolare i rapporti di lavoro già in essere all'interno di dette strutture. Si tratta, insomma, di una norma attinente all'organizzazione del servizio sanitario e per questo compresa nella competenza concorrente in tema di tutela della salute.

Vengono, invece, giudicate fondate le questioni sollevate con riguardo agli articoli 3 e 41 Cost. Sotto questo punto di vista, la Corte sottolinea come, nel contesto in esame, il **fine sociale** da perseguire nell'attività d'impresa di cui trattasi sia di tipo **sanitario**.

La competenza regionale concorrente in materia di tutela e sicurezza del lavoro consente la previsione di un requisito ulteriore del rapporto di impiego del personale delle strutture accreditate, ma solo nei limiti in cui già sia coerente con il perseguimento dell'utilità sociale di tale attività.

La disposizione impugnata viene dunque considerata dalla Corte una «**penetrante limitazione del potere organizzativo dell'imprenditore**», che non è coerente con il perseguimento del fine sociale e non proporzionata al perseguimento della tutela della salute: «La tutela del lavoro può anche essere perseguita nel contesto dell'organizzazione del servizio sanitario regionale, ma pur sempre nel bilanciamento tra la libertà di iniziativa privata e il fine sociale della tutela della salute». Non essendo ravvisabile, nella disposizione impugnata, alcun bilanciamento tra i valori costituzionali in gioco, emerge un **difetto di ragionevolezza e proporzionalità** rispetto al fine sociale di tutela della salute, che limita la libertà di iniziativa economica privata. [L. Busatta]

**ESAMI PROGNOSTICI SUL CARCINOMA MAMMARIO E STUDI DEI  
TESSUTI *POST MORTEM*: SUI FONDI STATALI SERVE L'INTESA CON  
LE REGIONI**

**Corte cost., sent. 23 marzo – 9 maggio 2022, n. 114, Pres. Amato, red. Modugno**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 1, commi 480, 500, 501, 511, 757, 758, 759 e 821, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023)]

(Art. 3, 97, 117, terzo comma, 118, 119 e 120 Cost.)

La Regione Campania ha promosso, con proprio ricorso, giudizio di legittimità costituzionale in relazione a diverse disposizioni contenute nell'art. 1 della legge di bilancio per l'anno 2021. Preliminarmente, la Corte dichiara l'estinzione del giudizio sulle qqddll relative ai commi 511 e 821 per rinuncia da parte della Regione.

In relazione alle altre qqddll, la Corte ribadisce innanzi tutto il principio «più volte affermato [in relazione al]la necessità di applicare il principio di leale collaborazione nei casi in cui lo Stato preveda un finanziamento, con vincolo di destinazione, incidente su materie di competenza regionale (residuale o concorrente): ipotesi nella quale, ai fini della salvaguardia di tali competenze, **la legge statale deve prevedere strumenti di coinvolgimento delle Regioni nella fase di attuazione della normativa, nella forma dell'intesa o del parere**, in particolare quanto alla determinazione dei criteri e delle modalità del riparto delle risorse destinate agli enti territoriali».

La corretta applicazione (o meno) del predetto principio da parte del Legislatore statale è assunta come dirimente in relazione alle decisioni sulle singole qqddll sollevate.

Sulla scorta di ciò, la Corte ha dichiarato, *in primis*, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 480, della legge n. 178 del 2020 «nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministero della salute sia adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano». La disposizione, infatti, che prevede lo stanziamento di risorse per esami prognostici del carcinoma mammario, pur costituendo «espressione della competenza esclusiva statale in materia di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garan-

titi su tutto il territorio nazionale», involge la materia concorrente della «tutela della salute» valicando il confine della fissazione di “principi fondamentali”.

Analogo intreccio di competenze è ravvisato dalla Corte anche in relazione ai commi 500 e 501, che intervengono su disciplina e riparto di risorse in relazione allo studio medico-scientifico dei tessuti *post mortem*. La Corte osserva che tali disposizioni riguardano, oltre che la materia “ordinamento civile” di competenza esclusiva statale, anche la concorrente “tutela della salute” «non solo perché l’attività di ricerca sui cadaveri e sui relativi tessuti è finalisticamente orientata al miglioramento delle pratiche mediche, ma anche perché si prevede il coinvolgimento di strutture ospedaliere e degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, incidendo in tal modo su aspetti inerenti all’organizzazione del sistema sanitario». Da ciò consegue l’illegittimità costituzionale nella parte in cui non è prevista l’intesa con la Conferenza Stato-Regioni e Province Autonome.

Non è invece fondata la qdl sui commi 757 e 758, che istituiscono un fondo per il recupero della fauna selvatica. Secondo la Corte, infatti, tali previsioni rientrano a pieno titolo nella materia “tutela dell’ambiente” e non riguarderebbero la materia “caccia” di competenza residuale delle Regioni.

È invece dichiarata l’inammissibilità della qdl del comma 759, con il quale si istituisce un fondo per il finanziamento di progetti pilota sull’educazione ambientale. La Corte, infatti, ha ritenuto che la qdl non fosse adeguatamente motivata in quanto «[n]on risulta, in particolare, chiaro e, comunque sia, non è spiegato il nesso tra il comma 759 e la programmazione ordinaria scolastica». [F. Conte]

## IL PROCEDIMENTO D’ASSEGNAZIONE DELLE CONCESSIONI DI GRANDE DERIVAZIONE IDROELETTRICA IN UNA SENTENZA RIGUARDANTE LA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

**Corte cost., sent. 22 marzo – 10 maggio 2022, n. 117, Pres. Amato, red. Zanon**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 8, 10 e 16 della legge n. 9 del 2020 della Provincia Autonoma di Trento]

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

Con la sentenza 117 del 2022, la Corte Costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittimi gli artt. 8, comma 14, e 16, comma 1, della legge n. 9 del 2020 della Provincia di Trento per violazione dell’art. 117, comma primo e

secondo, lettera e Cost. («tutela della concorrenza»).

Nella procedura disegnata dalla legge provinciale, la fase della selezione delle offerte degli aspiranti alla concessione di grande derivazione idroelettrica non vede affatto la partecipazione di tutte le amministrazioni (anche non provinciali) interessate: la legge provinciale, infatti, non è coerente col principio del procedimento unico, espresso in materia dal legislatore nazionale, poiché disegna una serie di passaggi procedurali con esso non compatibili.

La graduatoria è infatti redatta dalla sola commissione tecnica, indipendente ma di nomina provinciale; l'assegnazione provvisoria dipende dalla posizione che un dato offerente ha assunto nella graduatoria; la procedura di valutazione, peraltro ulteriormente frammentata in istruttorie separate, si attiva unicamente riguardo alla offerta pre-selezionata con l'assegnazione provvisoria.

Ne discende che le amministrazioni non provinciali preposte alla tutela degli interessi di primaria rilevanza costituzionale (ambiente, paesaggio, territorio, sicurezza) restano escluse dalla possibilità di apprezzare e comparare proposte alternative a quella prescelta dalla Provincia stessa, potendo soltanto indicare ragioni di dissenso rispetto all'unico progetto portato alla loro attenzione. Ciò non è conforme al principio del procedimento unico, per come configurato dal legislatore statale, inteso quale norma fondamentale di riforma nella materia in esame

La rilevata illegittimità costituzionale della normativa provinciale non determina alcun vuoto normativo, potendo trovare immediata applicazione sia la stessa disciplina statale richiamata a parametro interposto, recata dall'art. 12, comma 1-ter, lett. m, del d.lgs. n. 79 del 1999, sia, ove necessario, la pertinente normativa statale in tema di garanzia partecipativa delle amministrazioni interessate. Nell'esercizio della propria competenza, e nel rispetto del principio del procedimento unico, il legislatore provinciale potrà ovviamente intervenire, anche al fine di correggere eventuali e residuali disarmonie procedurali. [E. Verdolini]

**LA COMUNICAZIONE ANTIMAFIA INTERDITTIVA SI APPLICA  
ANCHE AL REATO DI “ATTIVITÀ ORGANIZZATE PER IL TRAFFICO  
ILLECITO DI RIFIUTI” NELLA SUA FORMA NON ASSOCIATIVA:  
INAMMISSIBILI LE QUESTIONI ALL’ART. 67, C. 8, D.LGS. N. 159/2011**

**Corte cost., sent. 5 aprile – 10 maggio 2022, n. 118, Pres. Amato, red. Zanon**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[D.lgs. n. 159/2011, art. 67, c. 8]

(artt. 3, 25, 27, 38 e 41 Cost.)

La questione sottoposta dal TAR Piemonte alla Corte costituzionale riguarda la legittimità dell'art. 67, c. 8, d.lgs. n. 159 del 2011 (**Cod. delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione**), nella parte in cui, rinviando al catalogo di reati previsto dall'art. 51, c. 3-*bis*, c.p.p., si riferisce al reato di "**Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti**" di cui all'art. 452-*quaterdecies* c.p., «*anche nella sua forma non associativa*». Nello specifico, il ricorrente rileva che la disposizione impugnata impone l'**emissione della comunicazione antimafia interdittiva** in caso di condanna definitiva, o confermata in appello, per il reato suddetto anche laddove questo non si manifesti in forma associativa. In tal modo, secondo il giudice *a quo*, l'art. censurato violerebbe: in primo luogo, l'art. 3 Cost., posto che la disposizione non consentirebbe una valutazione in concreto sulla sussistenza dei requisiti concernenti la connessione con il fenomeno associativo criminale (carattere associativo e collegamento con l'attività della criminalità organizzata); in secondo luogo, gli artt. 38 e 41 Cost. per i vari provvedimenti ostativi determinati dalla comunicazione dell'interdittiva; infine, gli artt. 25 e 27 Cost. per l'aggravio del trattamento sanzionatorio in mancanza di un'adeguata motivazione da parte dell'autorità prefettizia competente all'adozione dell'interdittiva.

Tuttavia, la Corte dichiara inammissibili tutte le questioni sollevate sul presupposto che l'ordinanza di rimessione risulta eccessivamente concisa o che le motivazioni a supporto del ricorso appaiono contraddittorie e ambigue.

Specificatamente, le censure mosse in riferimento agli artt. 25 e 27 Cost. – richiamati, tra l'altro, congiuntamente e senza alcuna distinzione – nonché all'art. 38 Cost., precludono lo scrutinio di merito perché prive di adeguata argomentazione che permetta di apprezzarne la pertinenza nella fattispecie.

Parimenti, nonostante ampiamente motivate rispetto alle censure precedenti, anche le censure relative alla presunta violazione degli artt. 3 e 41 Cost. risultano comunque inammissibili. In particolare, i giudici costituzionali evidenziano le perplessità e la contraddittorietà delle motivazioni del giudice *a quo*, le quali conducono a due percorsi tra loro non conciliabili. Infatti, da una parte, viene chiesto di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 67 suddetto al fine di rimuovere, dai reati richiamati da tale disposizione, quello di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, in quanto realizzato in forma non associativa; dall'altra parte, si propone l'illegittimità costituzionale sul presupposto che la disciplina impugnata non preveda, nei casi di condanna per il reato *ex art.* 452-*quaterdecies* c.p., una valutazione in concreto degli elementi di connessione con il fenomeno associativo criminale. Le due soluzioni, pertanto, conducono a esiti di-

versi: la prima, potendo sostanziarsi in una sentenza di accoglimento parziale, inibirebbe la comunicazione antimafia interdittiva quando la condanna per il reato di traffico illecito di rifiuti, confermata almeno in appello, non contempra anche il concorso con il reato di cui all'art. 416 c.p., così fondando l'adozione della comunicazione sulla sentenza di condanna; la seconda, invece, avrebbe l'effetto di introdurre, con riferimento al reato *ex art. 452-quaterdecies* c. p., un'attività valutativa e discrezionale da esercitarsi sulla sentenza di condanna (peraltro, il giudice *a quo* manca di chiarire i presupposti e l'oggetto di siffatta attività). Pertanto, dinanzi tale ambigua prospettazione argomentativa del ricorrente, la Consulta dichiara l'inammissibilità delle questioni anche in relazione agli artt. 3 e 41 Cost. [P. Giovarruscio]

## UN GIUDIZIO INCIDENTALE SUL RIPARTO DI COMPETENZE STATO-REGIONI

**Corte cost., sent. 22 marzo – 13 maggio 2022, n. 120**, Pres. Amato, red. Navarretta

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 19, comma 2, legge della Regione Puglia 22 febbraio 2005, n. 3]

(artt. 3 e 117 co. 2 lett. l) e m) e co. 3 Cost.)

Con la sentenza n. 120 del 2022 la Corte costituzionale, **avvalendosi della facoltà di decidere l'ordine delle questioni da affrontare** risolve, **dando precedenza alle censure relative ai parametri concernenti il riparto di competenze**, «poiché incidenti sul piano delle fonti prima ancora che sul merito della scelta legislativa», **una questione di costituzionalità sollevata incidentalmente dalla sezione prima civile della Corte di cassazione**, che ha ad oggetto l'art. 19, co. 2, della legge della Regione Puglia 22 febbraio 2005, n. 3. La questione, infatti, sorge nell'ambito di una controversia tra un privato e il Comune di Rutigliano, a cui il primo aveva contestata la determinazione dell'indennizzo per l'espropriazione di un fondo di sua proprietà. Il terreno espropriato, infatti, era incluso nel perimetro della zona «A» (centro storico) del territorio comunale, dal piano regolatore generale comunale, ciò che avrebbe determinato la natura legalmente edificabile del suolo espropriato, in virtù di quanto disposto dall'art. 19, comma 2, della legge reg. Puglia n. 3 del 2005.

La disposizione censurata prevede infatti «che **sono da considerarsi, comunque, sempre legalmente edificabili tutte le aree ricadenti nel perimetro continuo delle zone omogenee di tipo A, B, C e D**, secondo le definizioni di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi, da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765), comprese anche le aree destinate a standard».

L'oggetto del giudizio era stato dubitato di incostituzionalità sotto plurimi profili, e in riferimento a diversi parametri. **I dubbi relativi al riparto di competenze, però, assumevano secondo la corte una posizione logicamente prioritaria.** Secondo il giudice *a quo*, infatti, **la disciplina censurata dovesse essere ricondotta alla materia di competenza esclusiva statale «ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., «da leggersi in combinato disposto con l'art. 42 Cost., che si riferisce alla legge dello Stato sia per “riconoscere e garantire” la proprietà privata, sia per stabilire i presupposti di espropriabilità degli immobili [per] la quantificazione dell'indennizzo».** **La normativa regionale avrebbe introdotto una deroga alla disciplina statale**, attraverso una sorta di fictio legis, che imponeva di considerare “legalmente edificabili” terreni che edificabili non sono. Cosicché, «incidendo sulla definizione uniforme dell'indennizzo spettante ai soggetti espropriati, qualificando – a quel solo limitato fine e cioè senza incidere sul regime urbanistico ed edilizio del terreno e nel “governo del territorio” – come “edificabile” un terreno che “edificabile” non è» inciderebbe la competenza statale. La Corte costituzionale accoglie il dubbio formulato dal rimettente, accettando il presupposto che la legislazione regionale regolando la c.d. edificabilità legale incide sulla determinazione dell'indennità di esproprio. Restano assorbite le ulteriori questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli altri parametri: in particolare quelli attinenti il principio di uguaglianza di cui all'art. 3, comma 1, Cost., - poiché cittadini che versano nella medesima situazione, quali soggetti espropriati di un terreno destinato a standard e ricompreso in una zona edificabile del perimetro urbano, si vedrebbero diversamente indennizzati – e alla competenza esclusiva statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni, concernenti i diritti civili e sociali, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., la quale sarebbe espressione di un'esigenza di uniforme garanzia, sull'intero territorio nazionale, delle medesime prestazioni. [A. Arcuri]

**LA CORTE COSTITUZIONALE *NON TOLLERA* DEROGHE AI  
PRINCIPI GENERALI STATALI IN TEMA DI REALIZZAZIONE DI  
IMPIANTI FOTOVOLTAICI.**

**Corte cost., sent. 6 aprile – 13 maggio 2022, n. 121, Pres. Amato, red. Navarretta**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[l. reg. Basilicata, 26 luglio 2021, n. 30, artt. 1, comma 1, lett. *a)*, *b)*, 2, commi 1, 2, 3]

(artt. 117, commi 1, 3, Cost.)

La Corte costituzionale è chiamata a verificare se la Regione Basilicata, nel disciplinare la realizzazione di impianti di energie rinnovabili, abbia violato i principi generali posti dalla normativa nazionale e, nella specie, dal decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, di attuazione di alcune direttive europee (2001/77/CE, 2003/30/CE). Si è trattato di valutare non soltanto il rispetto del rapporto tra la legge statale di principio e la legge regionale di dettaglio, ma anche il bilanciamento ritenuto dalla Regione, nelle proprie difese, proporzionato tra lo sviluppo delle fonti rinnovabili e la tutela del paesaggio, del territorio e dell'ecosistema.

Viene ricostruito, preliminarmente, il perimetro entro il quale le Regioni possono muoversi nell'ambito della disciplina statale. In particolare, ribadisce la Corte come eventuali deroghe ai principi generali in tema di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» posti dallo Stato «non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale» (già, in precedenza, sentenza n. 77/2022 e sentenze n. 177/2021, *ex multis*) rispetto alle tracciate esigenze di semplificazione, della tutela del territorio, della dimensione paesaggistica, storico-culturale e della biodiversità, che si radicano nel principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni così come delineato, nel caso di specie, dalle linee guida del d.m. 10 settembre 2010. Ne consegue che, alle Regioni, non è concessa facoltà «di provvedere autonomamente alla individuazione di criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa» (così, anche la sentenza n. 168/2010).

La Regione Basilicata, con la legge sottoposta a scrutinio, aveva introdotto alcune modifiche al precedente PIEAR (Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale) che hanno reso più stringenti i limiti per la realizzazione di impianti fotovoltaici di grande generazione, o estendendo il limite di 10MW alle aree cc.dd. *brownfield*, o introducendo il limite di 3MW per le aree *greenfield*, o ancora sostituendo il requisito della velocità media annua del vento a 25 metri dal suo-

lo da 4 m/s a 6 m/s e quello delle ore equivalenti di funzionamento dell'aerogeneratore da non meno di 2000 a non meno di 2500 ore. Insomma, la normativa regionale introduceva limiti robusti alla valutazione da parte dell'amministrazione sull'avvio o meno della procedura autorizzativa alla realizzazione degli impianti, riservando ad essa una valutazione, in termini solo negativi, dei siti non idonei.

La Corte costituzionale è netta nel dichiarare come «le disposizioni impugnate violano i citati principi fondamentali della materia sotto due profili: per un verso, in quanto riguardano genericamente porzioni significative del territorio, e, per un altro verso, poiché non rispettano la riserva di procedimento amministrativo e la relativa istruttoria, finalizzate a comporre gli interessi pubblici coinvolti e a garantire loro una corretta valorizzazione (*ex multis*, sentenze n. 77 del 2022, n. 177 del 2021, n. 106 del 2020, n. 69 del 2018, n. 13 del 2014 e n. 44 del 2011).

Le disposizioni regionali hanno introdotto, per via legislativa, una modifica del precedente PIEAR, nelle more del completamento del procedimento amministrativo destinato a condurre all'approvazione del nuovo piano. Ne è conseguita, quindi, la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, lettere *a)* e *b)*, e 2, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Basilicata 26 luglio 2021, n. 30. [L. Di Majo]

**LE PROCEDURE DI RIPARTIZIONE DEI FONDI STATALI A LIVELLO TERRITORIALE DEVONO FONDARSI SUL PRINCIPIO DI LEALE COLLABORAZIONE A MENO CHE NON SI TRATTI DI FINANZIAMENTI SPECIALI EX ART. 119, C. 5 COST.**

**Corte cost. sent. 23 marzo – 17 aprile 2022, n. 123, Pres. Amato, red. Sciarra**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 1 commi 71°, 190°, 195°, 204°, 562° e 606° della legge n. 178/2020]

(artt. 117 commi 3° e 4°, 118, 119, 120 Cost.)

Con la sentenza n. 123/2022 la Corte costituzionale si è pronunciata sulla legittimità costituzionale dell'art. 1 commi 190, 562 e 606 della legge n. 178/2020 recante “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023” (il ricorso comprendeva anche i commi 71, 195 e 204 oggetto, poi, di rinuncia da parte della ricorrente Regione Campania).

Tali disposizioni attribuiscono a decreti ministeriali il compito di definire i criteri di accesso e di ripartizione delle risorse stanziare nell'ambito di fondi a destinazione vincolata istituiti al fine di: «favorire il perseguimento di obiettivi di sviluppo, coesione e competitività dei territori nelle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia [...] attraverso la riqualificazione o la creazione di infrastrutture materiali e immateriali per lo svolgimento di attività di formazione, di ricerca multidisciplinare e di creazione di impresa» (c. 188); «potenziare l'attività sportiva di base nei territori per tutte le fasce della popolazione e ottimizzare gli interventi di prevenzione primaria, secondaria e terziaria attraverso l'esercizio fisico» (c. 561); erogare alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano contributi per l'organizzazione di «gare sportive, atletiche, ciclistiche e automobilistiche di rilievo internazionale, da svolgersi sul territorio di almeno due Regioni» (c. 605).

La Campania si duole di come le disposizioni impugnate non prevedano alcuna forma di coinvolgimento e di previa intesa con le Regioni nella definizione dei criteri di accesso, di gestione e di ripartizione delle risorse, nonostante i fondi in questione attengano, secondo la ricorrente, a materie di competenza regionale concorrente o residuale. Ciò determinerebbe, complessivamente la lesione degli artt. 117, commi 3 e 4, 118, 119 e 120 Cost.

Con riferimento alla q.l.c. del **c. 190**, la Corte si è espressa per la **non fondatezza**. A ben vedere, hanno spiegato i Giudici di Palazzo della Consulta, l'intervento *de quo* si configura come un **intervento finanziario statale "speciale"**, ai sensi dell'art. 119, c. 5 Cost., riconducibile all'ambito delle competenze statali in materia di «**perequazione delle risorse finanziarie**» di cui all'art. 117, c. 2, lett. e), Cost.

Ha ricordato la Corte che, «per costante giurisprudenza costituzionale, in caso di previsioni legislative riconducibili esclusivamente alla potestà legislativa statale, il ricorso agli strumenti di raccordo istituzionale non è costituzionalmente imposto» e che, dunque, **con riferimento a finanziamenti statali "speciali" «spetta al legislatore statale la scelta dello schema procedimentale ritenuto più adeguato a assicurare l'ottimale realizzazione degli obiettivi di volta in volta perseguiti nello stanziare i relativi fondi»** (vengono citate le sentt. n. 189/2015 e n. 187/2021).

Relativamente al **c. 562**, invece, la Corte ha precisato come il fondo cui la disposizione si riferisce incida sulle materie di competenza concorrente regionale «**tutela della salute**» e «**ordinamento sportivo**» in quanto rispondente all'esigenza di introdurre misure di promozione della salute e di prevenzione delle malattie croniche non trasmissibili mediante il potenziamento dell'attività sportiva.

Il finanziamento in questione, dunque, non è riconducibile né nell'alveo di una materia di competenza esclusiva statale, né in quello dell'art. 119 Cost., c. 5,

essendo indirizzato a tutto il territorio nazionale ed essendo privo di finalità perequative. La sua previsione, piuttosto, si fonda «**su esigenze di gestione unitaria e omogenea sul territorio nazionale degli interventi di potenziamento della pratica sportiva e di promozione della salute, esigenze che giustificano la chiamata in sussidiarietà**» (sono richiamate le sentt. n. 40/2022 e n. 74/2019). Da ciò l'esigenza, spiega la Corte, che «la stessa legge che istituisce il fondo su materie di competenza regionale preveda contestualmente **il più ampio coinvolgimento degli enti territoriali nell'adozione dell'atto che regola l'utilizzo del fondo**», la cui sede è la Conferenza Stato-Regioni, attraverso lo strumento dell'intesa.

La disposizione, pertanto, è stata dichiarata **illegittima** nella parte in cui **non prevede che il decreto dell'autorità di governo competente in materia di sport, che individua i criteri di gestione delle risorse del fondo di cui al comma 561, sia adottato previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni.**

Analogamente, anche con riferimento al **c. 606**, la Corte ha ravvisato come dal tenore letterale delle disposizioni di cui all'art. 1, commi 605 e 606, della legge n. 178 del 2020 e dal contesto in cui esse si collocano, si desuma «in modo lineare» che il fondo incide su materie, quali il **turismo** e l'«**ordinamento sportivo**», di competenza regionale residuale e concorrente.

Anche in questo caso, dunque, sussiste l'esigenza di una gestione unitaria, connessa al «al rilievo internazionale delle manifestazioni sportive oggetto del finanziamento statale» che giustifica l'attrazione in sussidiarietà allo Stato della disciplina del fondo nel rispetto, però, del **principio di leale collaborazione** con il «livello di governo territoriale interessato».

Alla luce di ciò, pertanto, il Giudice delle leggi ha dichiarato l'**illegittimità costituzionale dell'art. 1, c. 606, nella parte in cui non prevede che il Ministro per le politiche giovanili e lo sport, con proprio decreto, definisca le modalità di riparto delle risorse del fondo di cui al c. 605, previa intesa con le Regioni e le Province autonome interessate.** [R. Mazza]

**LA PREVISIONE ESPRESSA, IN UNA LEGGE REGIONALE, DELLA  
CLAUSOLA DI NEUTRALITÀ FINANZIARIA NON ESCLUDE LA VIO-  
LAZIONE DELL'OBBLIGO PER OGNI LEGGE COMPORTANTE  
MAGGIORI ONERI DI PROVVEDERE AI MEZZI FINANZIARI PER  
FARVI FRONTE**

**Corte cost., sent. 22 marzo – 19 maggio 2022, n. 124, Pres. Amato, red. Pro-  
speretti**

## Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 1, legge della Regione Calabria 7 luglio 2021, n. 17]

(Artt. 81 e 117, co. 3 Cost.)

La sentenza n. 124 del 2020 sorge da una **questione di legittimità costituzionale in via principale promossa dal Presidente del Consiglio dei Ministri** nei confronti dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 7 luglio 2021, n. 17, recante «Modifiche alla legge regionale 16 maggio 2013, n. 24 (Riordino enti, aziende regionali, fondazioni, agenzie regionali, società e consorzi comunque denominati, con esclusione del settore sanità)», in riferimento agli artt. 81 e 117, terzo comma, della Costituzione, in particolare in relazione al parametro interposto costituito dall'art. 9 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135.

La disposizione censurata introduceva modifiche alla legge reg. n. 24 del 2013 che al co. 1 prevede che il Presidente della Giunta regionale possa nominare un commissario straordinario per ciascun ente conseguente agli accorpamenti contemplati dalla stessa legge regionale e al co. 2 che «il commissario straordinario è scelto tra i dirigenti della Regione senza alcun onere aggiuntivo a carico del bilancio regionale» e che solo in casi eccezionali e solo qualora, tra i dirigenti interni della Regione, non vi sia il profilo professionale richiesto è consentito l'utilizzo di commissari esterni, il cui compenso « non può essere superiore al trattamento tabellare dei dirigenti di settore della Giunta regionale e il relativo onere è posto a carico del bilancio dell'ente conseguente all'accorpamento».

La modifica introdotta dalla disposizione oggetto del giudizio, in particolare, prevedeva la sostituzione del termine «tabellare» con «economico» che, secondo il ricorrente, essendo superiore alla prima, determinerebbe maggiori oneri a carico dei bilanci degli enti conseguenti agli accorpamenti.

La Corte accoglie la questione, ritenendo che, **nonostante la clausola di invarianza finanziaria formalmente introdotto nella legge regionale, la disposizione impugnata non contempli alcuna quantificazione degli oneri di spesa derivanti dal mutamento del trattamento economico del commissario straordinario, e pertanto finisca inevitabilmente per violare l'obbligo per ogni legge comportante maggiori oneri di provvedere ai mezzi finanziari per farvi fronte, di cui all'art. 81 Cost.** La Corte in questo senso riprende il proprio costante orientamento secondo cui la previsione, da parte di una legge regionale, della clausola di neu-

tralità finanziaria, non esclude di per sè la violazione dell'obbligo di cui all'art. 81 Cost. (Corte costituzionale, sentenze nn. 163 del 2020 e 227 del 2019). [A. Arcuri]

**ART. 18 DELLO STATUTO DEI LAVORATORI: AI FINI DELLA  
REINTEGRA, L'INSUSSTISTENZA DEL FATTO NON DEVE ESSERE  
"MANIFESTA"**

**Corte cost, sent. 6 aprile – 25 maggio 2022, n. 125, Pres. Amato, red. Sciarra**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 18, settimo comma, secondo periodo, della legge 20/05/1970, n. 300, come modificato dall'art. 1, c. 42° lett. b), della legge 28/06/2012, n. 92.]

(artt. 1, 3, 4, 24, 35 Cost.)

Il Tribunale ordinario di Ravenna, sezione lavoro, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 18, settimo comma della legge 300/1970, nella parte modificata dalla legge Fornero, che richiede la dimostrazione della "manifesta" insussistenza del fatto, ai fini della disposizione della reintegra da parte del giudice nei licenziamenti economici (per giustificato motivo oggettivo). Più in particolare, il giudice *a quo* lamenta una violazione dell'art. 3 Cost. perché rileva un'arbitraria disparità di trattamento tra licenziamento economico e disciplinare, in quanto mentre se, nella prima fattispecie, la reintegrazione è subordinata al ricorrere dell'insussistenza del fatto, nel licenziamento che trae origine da ragioni economiche è richiesta – senza alcun «fondamento logico-giuridico» – una insussistenza manifesta, che spetta al lavoratore dimostrare, con inversione dell'onere della prova. A ciò si aggiunge, poi, una violazione dell'art. 3 e 24 in quanto la disposizione censurata rimetterebbe alla «scelta totalmente discrezionale» del giudice la determinazione delle tutele spettanti al lavoratore ingiustamente licenziato, senza fornire alcun «criterio serio ed omogeneo, uguale per tutti», creando «un meccanismo privo di criteri applicativi oggettivi» che rendere comunque «eccessivamente difficoltoso l'esercizio» del suo diritto.

La Corte riconosce la fondatezza della questione ai sensi dell'art. 3 Cost. I giudici costituzionali, infatti, dopo aver ribadito che discende dall'art. 4 e 35 Cost. un diritto del lavoratore a non essere arbitrariamente licenziato ma che rientra nella discrezionalità del legislatore l'approntamento normativo dei livelli di tutela seppur nel limite della non ragionevolezza della scelta, hanno giudicato

irragionevole il requisito della “manifesta” insussistenza per il suo carattere indeterminato e che si presta, proprio per questo, a incertezze applicative, con conseguenti disparità di trattamento. Secondo il parere di Palazzo della Consulta, il carattere necessariamente “manifesto” che deve avere il fatto per poter disporre la reintegra, si rivela labile richiedendo apprezzamento tecnicamente imprevedibile e mutevole, senza alcuna indicazione utile a orientarne gli esiti. La sussistenza di un fatto è già di per sé nozione difficile da graduare, perché evoca «un’alternativa netta, che l’accertamento del giudice è chiamato a sciogliere in termini positivi o negativi», a cui il carattere manifesto risulta eccentrico nell’apparato dei rimedi, usualmente incentrato sulla diversa gravità dei vizi e non su una contingenza accidentale, legata alla linearità e alla celerità dell’accertamento. Questo comporta, oltre all’irragionevolezza in sé del criterio, un aggravio irragionevole e sproporzionato sull’andamento del processo, aggiungendosi all’indeterminatezza, un’irragionevole complicazione sul fronte processuale. Infine, questa scelta, concludono i giudici costituzionali, provoca uno squilibrio tra i fini che il legislatore si era prefisso – consistenti in una più equa distribuzione delle tutele, attraverso decisioni più rapide e più facilmente prevedibili – e i mezzi adottati per raggiungerli. [F. Medico]

## SULLE ARMI DELLA POLIZIA LOCALE, ANCHE QUELLE AD IMPULSO ELETTRICO, DECIDE LO STATO

**Corte cost., sent. 6 aprile – 24 maggio 2022, n. 126, Pres. Amato, red. San Giorgio**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Legge regionale Lombardia 25 maggio 2021, n. 8, artt. 5, 13, 17 e 25]

(Costituzione, art. 117, primo e secondo comma, lettere *d* e *s*)

La sentenza definisce il ricorso promosso dal Governo per l’impugnazione di diverse disposizioni della legge regionale Lombardia 25 maggio 2021, n. 8 (Prima legge di revisione normativa ordinamentale 2021), relative una alla dotazione di armi ad impulso elettrico a contatto prevista per le forze di polizia locale, le altre in materia di caccia.

Tra le questioni accolte, la prima riguarda la disposizione che prevedeva la possibilità, per la **polizia locale**, di dotarsi di **dispositivi di stordimento ad impulso elettrico a contatto** (c.d. *stungun*). Tale disposizione era stata censurata per as-

serita violazione della **competenza statale esclusiva in materia di armi**, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. *d*), Cost.

Muovendo dalla ricostruzione della disciplina statale relativa a **dispositivi di stordimento ad impulso elettrico** (pistole elettriche *taser*, ma anche *stungun* a contatto), la Corte conclude in primo luogo che tali dispositivi vanno classificati a tutti gli effetti come **armi** e in secondo luogo che lo stesso legislatore ha escluso che gli agenti di polizia, tanto locale, quanto dello Stato, possano portare, tra le armi di servizio, anche detti dispositivi, salve le ipotesi specifiche di sperimentazione.

Ne risulta l'illegittimità della norma regionale impugnata, la quale «per un verso ha superato gli attuali limiti e condizioni che il legislatore statale ha individuato per la sperimentazione degli stessi (avendo previsto solo genericamente lo svolgimento di una «previa formazione»); per altro verso, e più in radice, ha ampliato il novero delle «armi» in dotazione ai corpi di polizia municipale al di là delle previsioni di cui all'art. 5, comma 5, della legge n. 65 del 1986». [F. Corvaja]

## QUARANTENA E HABEAS CORPUS

**Corte cost., ord. 6 aprile – 26 maggio 2022, n. 127, Pres. Amato, red. Barbera**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[D.l. n. 33/2020, artt. 1, co. 6°, e 2, co. 3°, conv. con mod. in l. n. 74/2020]

(artt. 13, 16 e 32 Cost.)

La sentenza commentata ha ad oggetto gli artt. 1, comma 6, e 2, comma 3, del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33 (Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), i quali stabilivano il «divieto di mobilità dalla propria abitazione o dimora alle persone sottoposte alla misura della quarantena per provvedimento dell'autorità sanitaria in quanto risultate positive al virus COVID-19, fino all'accertamento della guarigione o al ricovero in una struttura sanitaria o altra struttura allo scopo destinata», e che «[s]alvo che il fatto costituisca reato punibile ai sensi dell'articolo 452 del codice penale o comunque più grave reato, la violazione della misura di cui all'articolo 1, comma 6, [fosse] punita ai sensi dell'articolo 260 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265». Il Tribunale di Reggio Calabria sollevava dubbio di costituzionalità ritenendo che il legislatore avesse violato il disposto dell'art. 13 Cost., laddove i provvedimenti

restrittivi, incidendo sulla libertà personale, avrebbero dovuto adottati dall'autorità giudiziaria o, comunque, da questa convalidati. Tale valutazione si fonda sull'analogia tra dette restrizioni e le misure degli arresti e della detenzione domiciliari (artt. 284 cpp e 47-ter L. 354/1975), che limitano la libertà di movimento della persona entro il perimetro della propria abitazione. Analogia fallace nella misura in cui il destinatario del provvedimento è infatti senza dubbio obbligato ad osservare l'isolamento, a pena di incorrere nella sanzione penale, ma non vi è costretto ricorrendo ad una coercizione fisica, al punto che la normativa non prevede neppure alcuna forma di sorveglianza in grado di prevenire la violazione. Inoltre la quarantena obbligatoria non fa seguito ad alcun

tratto di illiceità, anche solo supposta, nella condotta della persona, ma alla sola circostanza, del tutto neutra sul piano della personalità morale e della pari dignità sociale, di essersi ammalata a causa di un agente patogeno diffuso nell'ambiente. In definitiva, chiunque sia sottoposto alla "quarantena" e si allontani dalla propria dimora incorrerà nella sanzione prevista dalla disposizione censurata, ma non gli si potrà impedire fisicamente di lasciare la dimora stessa, né potrà essere arrestato in conseguenza di tale violazione.

Si tratta allora di perimetrare i confini tra libertà personale e libertà di circolazione, avendo a riferimento che l'art. 13 Cost. deve trovare spazio non soltanto a fronte di restrizioni mediate dall'impiego della forza fisica, ma anche a quelle che comportino l'«assoggettamento totale della persona all'altrui potere», con le quali, vale a dire, viene compromessa la «libertà morale» degli individui (Corte cost. n. 30/1962), imponendo loro «una sorta di degradazione giuridica» (Corte cost. n. 11/1956). Sicché le restrizioni alla facoltà di libera locomozione, ove implicanti «degradazione giuridica» sottendendo un giudizio sulla personalità morale del singolo e l'incidenza sulla pari dignità sociale dello stesso, debbono essere assistite dalle piene garanzie dell'habeas corpus offerte dallo statuto della libertà personale.

In questo senso prescrizioni restrittive degradanti per la persona, per quanto previste dalla legge e necessarie a perseguire il «fine costituzionalmente tracciato» che le giustifica (Corte cost. n. 219/2008), non possono sfuggire alla riserva di giurisdizione, perché esse, separando l'individuo o un gruppo circoscritto di individui dal resto della collettività, e riservando loro un trattamento deteriore, portano con sé un elevato tasso di potenziale arbitrarietà, al quale lo Stato di diritto oppone il filtro di controllo del giudice, quale organo chiamato alla obiettiva applicazione della legge in condizioni di indipendenza e imparzialità.

Per giurisprudenza consolidata, il nucleo irriducibile dell'*habeas corpus*, tutelato dall'art. 13 Cost. e ricavabile per induzione dal novero di atti espressamente menzionati dallo stesso articolo (detenzione, ispezione, perquisizione personale), comporta che il legislatore non possa assoggettare a coercizione fisica una persona, se non in forza di atto motivato dell'autorità giudiziaria, o convalidato da

quest'ultima entro quarantotto ore, qualora alla coercizione abbia invece provveduto l'autorità di pubblica sicurezza. Qualora, pertanto, il legislatore intervenga sulla libertà di locomozione, indice certo per assegnare tale misura all'ambito applicativo dell'art. 13 Cost. (e non dell'art. 16 Cost.) è che essa sia non soltanto obbligatoria (tale, vale a dire, da comportare una sanzione per chi vi si sottragga), ma anche tale da richiedere una coercizione fisica.

In osservanza del fondamentale criterio che attiene alla coercizione fisica, la Corte ha ricondotto all'art. 13 Cost. l'esecuzione di un prelievo ematico nel corso di un procedimento penale «quando se ne renda necessaria la esecuzione coattiva» (sentenza n. 238 del 1996), così come l'ordine di rimpatrio che comporti la traduzione fisica della persona, esso debba essere assistito dalle garanzie di cui all'art. 13 Cost. (Corte cost. n. 2/1956 e n. 45/1960). Parimenti, il respingimento dello straniero con accompagnamento coattivo alla frontiera, a differenza dell'ordine di espulsione, restringe la libertà personale in ragione di tale «modalità esecutiva» (Corte cost. n. 275/2017; n. 222/2004).

In particolare, la garanzia di cui all'art. 13 Cost. raggiunge certamente misure disposte o protrate coattivamente, anche se sorrette da finalità di cura, perché «quanto meno 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, secondo comma, 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» (Corte cost. n. 22/2022).

L'obbligo, per chi è sottoposto a quarantena per provvedimento dell'autorità sanitaria, in quanto risultato positivo al virus Covid-19, di non uscire dalla propria abitazione o dimora, non restringe la libertà personale, anzitutto perché esso non viene direttamente accompagnato da alcuna forma di coercizione fisica, né in fase iniziale, né durante la protrazione di esso per il corso della malattia. Il destinatario del provvedimento è infatti senza dubbio obbligato ad osservare l'isolamento, a pena di incorrere nella sanzione penale, ma non vi è costretto ricorrendo ad una coercizione fisica, al punto che la normativa non prevede neppure alcuna forma di sorveglianza in grado di prevenire la violazione. In definitiva, chiunque sia sottoposto alla “quarantena” e si allontani dalla propria dimora incorrerà nella sanzione prevista dalla disposizione censurata, ma non gli si potrà impedire fisicamente di lasciare la dimora stessa, né potrà essere arrestato in conseguenza di tale violazione.

Deve altresì ritenersi che, nel caso di specie, è palese che la misura della quarantena obbligatoria recata dall'art. 1, comma 6, censurato non determina alcuna degradazione giuridica di chi vi sia soggetto e quindi non incide sulla libertà per-

sonale. Si è qui, infatti, in presenza di un virus respiratorio altamente contagioso, diffuso in modo ubiquo nel mondo, e che può venire contratto da chiunque, quali siano lo stile di vita e le condizioni personali e sociali. Innanzi a tali presupposti, la misura predisposta dal legislatore concerne quindi una vasta ed indeterminata platea di persone. È dunque di immediata evidenza che l'accertamento dello stato di positività non si congiunge ad alcuno stigma morale, e non può cagionare mortificazione della pari dignità sociale, anche alla luce del fatto che si tratta di una condizione condivisa con milioni di individui, accomunati da null'altro che dall'esposizione ad un agente patogeno trasmissibile per via aerea.

Giunti alla conclusione che la limitazione introdotta dal legislatore appartenga al campo governato dall'art. 16 Cost., e si sia quindi potuto escludere ogni rilievo all'art. 13 Cost., la Corte è passata a valutare la conformità della misura adottata ai limiti costituzionali che il legislatore incontra in tema di compressione della libertà di circolazione e quest'ultima, pur priva della riserva di giurisdizione, resta assistita da garanzie consone al fondamentale rilievo costituzionale che connota la facoltà di locomozione, anche quale base fattuale per l'esercizio di numerosi altri diritti di primaria importanza.

Per la Corte costituzionale non si può negare che un cordone sanitario volto a proteggere la salute nell'interesse della collettività (art. 32 Cost) possa stringersi di quanto è necessario, secondo un criterio di proporzionalità e di adeguatezza rispetto alle circostanze del caso concreto, per prevenire la diffusione di malattie contagiose di elevata gravità. Ancora, si rileva come, a seconda dei casi e sempre alla luce della evoluzione della pandemia, il legislatore possa orientarsi, sia nel senso di prescrivere un divieto generalizzato a recarsi in determinati luoghi, per esempio quando il fattore di contagio alberghi solo in questi ultimi (ciò che il rimettente definisce «limitazioni negative» legate al luogo, attribuendole all'art. 16 Cost.), sia nel senso di imporre un divieto di spostarsi a determinate persone, specie quando queste ultime, in ragione della libertà di circolare, siano, a causa della contagiosità, un pericoloso vettore della malattia (ciò che il giudice a quo, per la Corte, sostiene erroneamente comportare una «limitazione positiva» prescritta all'individuo, come tale in ogni caso presidiata dall'art. 13 Cost.).

In conclusione, la questione di legittimità degli artt. 1, comma 6, e 2, comma 3, del d.l. n. 33 del 2020 è stata ritenuta infondata, in riferimento all'art. 13 Cost., perché la misura della cosiddetta quarantena obbligatoria è istituto che limita la libertà di circolazione, anziché restringere la libertà personale. [S. Rossi]

**NON FONDATE LE QUESTIONI DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALI DELLE DISPOSIZIONI CHE HANNO MODIFICATO LA DISCIPLINA SULLA PERCEZIONE DELLE C.D. PROPINE**

**Corte Cost., sent. 26 aprile – 26 maggio 2022, n. 128, Pres. Amato, red. Barbera**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[d.l. 90/2014 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito in l. 114/2014, in combinato disposto con art. 23-ter, comma 1, del d.l. 201/2011 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito in l. 214/2011]

(artt. 3, 23, 36, 53 e 81 Cost.)

Oggetto del qlc sono le disposizioni che hanno modificato la disciplina relativa alla percezione dei compensi variabili (cosiddette propine) del personale dell'Avvocatura dello Stato e, in genere, degli avvocati dipendenti della pubblica amministrazione. Il trattamento economico degli avvocati e dei procuratori dello Stato si compone, infatti, di due diverse voci: una fissa, costituita dallo stipendio tabellare, rapportato a quello goduto dai magistrati e una variabile e legata all'attività difensiva svolta in giudizio e alla sorte del contenzioso.

Le disposizioni impugnate hanno proceduto ad una decurtazione del pregresso trattamento economico legato alla voce retributiva variabile, limitandola alla sola ipotesi della condanna della controparte al pagamento delle spese del giudizio (riscosso). È stato inoltre delimitato il relativo perimetro quantitativo, riconosciuto dalla novella solo in misura pari al 50 per cento degli importi recuperati dal soccombente. È stato altresì eliminato dal sistema il diritto degli Avvocati dello Stato a ottenere la liquidazione di emolumenti in caso di compensazione delle spese o di lite transatta senza spese (compensato). La novella si inserisce nella serie di interventi normativi che hanno introdotto limitazioni agli emolumenti a carico delle finanze pubbliche, che hanno in definitiva individuato il «parametro massimo di riferimento» per gli emolumenti annui omnicomprensivi del personale in regime di diritto pubblico, nel «trattamento economico del primo presidente della Corte di cassazione».

La disciplina del limite massimo, sia alle retribuzioni nel settore pubblico sia al cumulo tra retribuzioni e pensioni, si iscrive in un contesto di risorse limitate, che devono essere ripartite in maniera congrua e trasparente [...]. Infatti, il limite delle risorse disponibili, immanente al settore pubblico, vincola il legislatore a scelte coerenti, preordinate a bilanciare molteplici valori di rango costituzionale, come la parità di trattamento (art. 3 Cost.), il diritto a una retribuzione propor-

zionata alla quantità e alla qualità del lavoro svolto e comunque idonea a garantire un'esistenza libera e dignitosa (art. 36, primo comma, Cost.), il diritto a un'adeguata tutela previdenziale (art. 38, secondo comma, Cost.), il buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.)» (sent. 124/2007).

E in tale ottica, «il sacrificio economico imposto dalla previsione di un limite massimo alle retribuzioni e al cumulo tra retribuzioni e pensioni è “tale da non sacrificare in misura arbitraria e sproporzionata il diritto al lavoro [...] libero di esplicitarsi nelle forme più convenienti” (sent. 124/2007)» (e sent. 22/2022). Tanto più considerando che la soglia retributiva fissata è quella di rilievo e prestigio del primo presidente della Corte di cassazione (sent. 22/2022).

Le q/c non sono fondate. In primo luogo, la previsione di un tetto retributivo non costituisce «un prelievo di natura tributaria», ovvero una prestazione patrimoniale imposta: una fattispecie, infatti, deve ritenersi di natura tributaria, laddove si riscontrino più requisiti: la disciplina legale deve essere diretta, in via prevalente, a procurare una definitiva decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; non deve integrare una modifica di un rapporto sinallagmatico; le risorse, connesse ad un presupposto economicamente rilevante e derivanti dalla suddetta decurtazione, debbono essere destinate a sovvenire pubbliche spese. Nel caso di specie non si tratta di un prelievo tributario, perché non sussistono i requisiti dell'effettiva decurtazione patrimoniale e della mancanza di una modifica del rapporto sinallagmatico. E peraltro le modifiche introdotte in tema di partecipazione degli avvocati e dei procuratori dello Stato al cosiddetto “riscosso”, «incidono, modificandolo, sul sinallagma contrattuale, perché il diritto alle propine viene modulato diversamente in ragione del rendimento degli avvocati dipendenti: non si risolvono, dunque, esclusivamente in una decurtazione patrimoniale ... ».

Inoltre, non è condivisibile la lettura delle spese pagate dalle parti soccombenti non rientrerebbero tra le voci di spesa a carico delle finanze pubbliche: la circostanza che le somme riscosse dall'Avvocatura dello Stato a titolo di competenze e spese legali siano accertate in entrata nel bilancio dello Stato, comporta infatti che debbano essere considerate risorse pubbliche e che, una volta erogate, integrino una spesa a carico delle finanze pubbliche.

Neppure è fondata la censura di violazione dell'art. 3 Cost. secondo cui «la scelta del legislatore di computare i compensi di cui trattasi [...] ai fini del raggiungimento del c.d. “tetto stipendiale” [sarebbe] incoerente con la natura premiale (sulla base del “rendimento individuale”) impressa a tali compensi dal successivo comma 5 del medesimo art. 9, con ciò contraddicendo il principio di ragionevolezza». La computabilità, ai fini del raggiungimento del tetto retributivo, anche dei compensi professionali costituenti la parte variabile del trattamento economico degli avvocati e dei procuratori dello Stato non contraddice la loro dedotta natura premiale sul piano normativo. Questa riguarda, infatti, i criteri di

distribuzione degli stessi, sulla base del rendimento individuale, mentre la fissazione di un limite massimo alle retribuzioni pubbliche si pone quale misura di contenimento della spesa pubblica che colpisce tutte le voci retributive, anche quelle variabili. E infatti, le limitazioni e decurtazioni imposte dalla normativa in oggetto non possono essere considerate arbitrarie e non proporzionate, dal momento che la loro *ratio* va rinvenuta nelle esigenze di bilancio e contenimento della spesa pubblica (sent. 236/2017) e pertanto è «coerente sul piano sistematico che il “tetto” colpisca le categorie professionali che godono dei trattamenti economici più elevati» (sent. 27/2022), avendo l'intervento normativo denunciato lo scopo di porre un limite proprio ai redditi più alti «salvaguardando comunque l'adeguatezza professionale e retributiva della soglia contemplata» (sent. 124/2017). [F. Minni]

**È ILLEGITTIMO L'AUTOMATISMO NELL'ATTRIBUZIONE DEL  
PATRONIMICO ALLA NASCITA: MEGLIO IL DOPPIO COGNOME  
SALVO ACCORDI**

**Corte cost., sent. 27 aprile – 31 maggio 2022, n. 131, Pres. Amato, red. Navarretta**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 237, 262, co. 1. e 299 c.c.; art. 72, co. 1, r.d. n. 1238/1939, e artt. 33 e 34 d.P.R. n. 396/2000]

(Cost., artt. 2, 3 e 117, primo co., in riferimento agli artt. 8 e 14 Cedu)

Secondo la Corte costituzionale, la norma che, in caso di contestuale riconoscimento del figlio alla nascita, attribuisca il solo cognome paterno, viola il diritto costituzionale all'identità personale del soggetto, il principio di eguaglianza tra i genitori, nonché il rispetto della vita familiare e il principio di non discriminazione sanciti dalla Cedu.

Le questioni di legittimità costituzionale sono sollevate dal Tribunale di Bolzano e dalla Corte d'Appello di Potenza (nel secondo caso la questione è dichiarata inammissibile per difetto di motivazione).

Il giudice altoatesino aveva chiesto alla Corte un'addizionale «costituzionalmente imposta» per dare la possibilità ai genitori, ove consenzienti, di attribuire alla nascita anche *solo* il cognome materno. Per il giudice *a quo* si sarebbe intervenuti in una logica paritaria, compiendo un passo in avanti rispetto alla giuri-

sprudenza precedente che aveva introdotto la possibilità per i genitori, previo accordo, di affiancare al cognome paterno *anche* quello materno fin dalla nascita (sent. n. 286/2016).

Ma il giudice delle leggi ha ritenuto che l'accoglimento della questione proposta (cioè la facoltà in presenza di accordo di derogare alla regola generale del patronimico) avrebbe fatto comunque prevalere il cognome paterno. Se, infatti, ove consenzienti i genitori avrebbero potuto attribuire alla nascita solo il cognome della madre, nei casi in cui questo accordo mancasse sarebbe comunque prevalso il patronimico.

Rileva la Corte come il matronimico possa essere necessario guardando «alla funzione identitaria che svolge il cognome per il figlio» nel futuro, ove ad es. la madre abbia «riconosciuto i precedenti figli prima del padre», come accaduto in punto di fatto nella vicenda lucana. Diventa allora pregiudiziale per la Corte la risoluzione della questione di legittimità dell'art. 262, co. 1, c.c., nella parte in cui impone l'acquisizione del solo patronimico in assenza di accordo tra i genitori.

A tal fine la Corte si autorimette la questione (ord. n. 18/2020) allargando lo spettro di indagine. La norma illegittima è sostituita da quella che impone l'attribuzione del doppio cognome alla nascita, salvo il diverso accordo dei genitori di trasmettere solo il cognome di uno dei due. In via consequenziale, ai sensi dell'art. 27, l. n. 87/1953, la Consulta dichiara illegittime anche le norme che ribadiscono il medesimo principio, con riferimento ai figli nati nel matrimonio e ai figli adottivi.

La sent. n. 131/2022 ribadisce l'esistenza di un «intreccio nella disciplina del cognome» tra diritto all'identità personale del figlio, ed eguaglianza dei genitori. Poiché il diritto al nome rappresenta il «primo e più immediato elemento che caratterizza l'identità personale» del soggetto», quale «parte essenziale e irrinunciabile della personalità» (sent. n. 13/1994), le modalità di attribuzione del nome devono «rispecchiare l'eguaglianza e la pari dignità dei genitori». L'automatismo insito nel patronimico, nel rendere *invisibile* la madre (*cons. dir.* 9), genera una disparità di trattamento che non trova alcuna giustificazione né nel principio di eguaglianza alla base del rapporto fra i genitori, né «nel coordinamento tra principio di eguaglianza e “finalità di salvaguardia dell'unità familiare”» (sent. n. 286/2016), in quanto «è proprio l'eguaglianza che garantisce quella unità e, viceversa, è la diseguaglianza a metterla in pericolo» (richiamando sent. n. 133/1970). [F. Covino]

## **L'ASSOLUTA CARENZA DELLA DESCRIZIONE DELLA FATTISPECIE DA PARTE DEL *GIUDICE A QUORENDE* MANIFESTAMENTE**

**INAMMISSIBILE LA QUESTIONE DI LEGITTIMITÀ  
COSTITUZIONALE.**

**Corte cost., ord. 7 aprile – 31 maggio 2022, n. 132, Pres. Amato, red. Barbera**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, art. 1; decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18;  
decreto-legge 25 marzo 2019, n. 19]

(artt. 1, 2, 3, 13, 16, 17, 19, 24, 32, 76 e 117 Cost.)

La Corte costituzionale dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Giudice di Pace di Macerata su diverse norme che disciplinavano, in origine, lo stato di emergenza dovuto alla diffusione del virus Sars-Cov-2 e che il giudice *a quo* ha ritenuto poste in essere in violazione di numerose disposizioni costituzionali in tema di diritti fondamentali (artt. 1, 2, 3, 13, 16, 17, 19 Cost), delega legislativa (art. 76 Cost.) e riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni (art. 117 Cost.).

La Corte ha riunito la questione unitamente ad altre di «analogo tenore» pure sollevate dal Giudice di Pace di Fano, così da trattarle congiuntamente e dichiararle manifestamente inammissibili per «assoluta carenza nella descrizione della fattispecie, che si traduce in difetto di motivazione sulla rilevanza», e perché l'atto con il quale è stato dichiarato lo Stato di emergenza non è sindacabile dalla Corte, trattandosi di delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020. [L. Di Majo]

**È INAMMISSIBILE L'INTERVENTO DI UN SOGGETTO NON  
TITOLARE DI POTESTÀ LEGISLATIVA IN UN GIUDIZIO DI  
LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**

**Corte cost., ord. 11 maggio – 21 maggio 2022, n. 134, Pres. Amato, red. Barbera**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[L. reg. Sicilia n. 19/2021, art. 1, comma 1]

(artt. 3, 117, secondo comma, lett. l) e s), 123 e 127 Cost., e artt. 14 e 27 del regio decreto legislativo n. 344/1946, convertito in legge costituzionale n. 2/1948)

L'ordinanza dichiara inammissibile l'intervento spiegato dalla Associazione Legambiente Sicilia Aps nel giudizio promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il quale è stato impugnato l'art. 1, c. 1 della legge della Regione Sicilia n. 19/2021 (Modifiche alla legge regionale n. 16/2016, in materia di compatibilità delle costruzioni realizzate in aree sottoposte a vincolo).

L'Associazione Legambiente Sicilia Aps ha proposto un intervento in giudizio, ex art. 4, c. 3 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, vigente *ratione temporis*. A sostegno dell'ammissibilità dell'intervento, l'Associazione ha sostenuto che avesse un interesse qualificato, in quanto operava da oltre vent'anni nel perseguimento dei fini statutari rappresentati dalla tutela e valorizzazione "della natura e dell'ambiente, del patrimonio storico, artistico e culturale, del territorio e del paesaggio".

Con una memoria, la Regione Sicilia ha chiesto che l'intervento venisse dichiarato inammissibile, in quanto presentato da un soggetto non titolare di potestà legislativa. Nel determinare l'ammissibilità dell'intervento, il giudice costituzionale ha calcato proprio questo punto, peraltro già ribadito in diverse pronunce recenti. La Corte ha sottolineato, dunque, che il giudizio di legittimità costituzionale in via principale "si svolge *esclusivamente* tra soggetti titolari di potestà legislativa e non ammette l'intervento di soggetti che ne siano privi". Ferma restando la loro esclusione da questa tipologia di giudizio, la Corte ricorda la possibilità di avvalersi di altri mezzi di tutela giurisdizionale eventualmente esperibili, a patto, chiaramente, che ne esistano i presupposti. [M. Pignataro]

**NON ESISTE UN PRINCIPIO GENERALE DI IRREVOCABILITÀ DEI  
VINCOLI PAESAGGISTICI. LA CORTE SALVA SOLO IN PARTE LA  
L.REG. SICILIA SUL GOVERNO DEL TERRITORIO**

**Corte cost., sent. 26 aprile – 3 giugno 2022, n. 135, Pres. Amato, red. De Pretis**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[L.reg. Sicilia n. 2/2021, art. 12]

(Artt. 3, 9, 97, 117, c. 2, lett. l), m), s) Cost.; art. 14, c. 1, lett. f) e n), Statuto regione Sicilia)

Con la pronuncia in commento, la Corte costituzionale è intervenuta sul ricorso presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, riguardante le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, l. reg. Sicilia, n. 2 del 2021, nella parte in cui sostituisce i commi 4, 5 e 6 dell'art. 37, l. reg. Sicilia, n. 19 del 2020 (Norme per il governo del territorio). Specificatamente, le norme regionali impugnate prevedono rispettivamente: **l'applicabilità nella Regione della disciplina nazionale sui boschi e le foreste ex d.lgs. n. 34 del 2018** (c. 4); **l'abrogazione integrale dell'art. 10, l.reg. Sicilia, n. 16 del 1996 sull'attività edilizia all'interno dei boschi e delle fasce forestali ed entro una zona di rispetto** di 50 metri dal limite esterno dei medesimi (c. 5); **l'eliminazione di alcune parole dell'art. 15, c. 1, lett. e), l.reg. Sicilia, n. 78 del 1976** (c. 6).

Il ricorrente sostiene che il legislatore regionale siciliano avrebbe esorbitato dalla sua competenza primaria in materia **“urbanistica” e “tutela del paesaggio”**, così violando non solo l'art. 14, lett. f) e n), dello Statuto della Regione Sicilia, ma anche gli artt. 3, 9, 97 e 117, c. 2, lett. l), m) e s) Cost.

Anzitutto, la Corte dichiara inammissibili per difetto di motivazione le questioni riguardanti il c. 4 dell'art. 37, l. reg. Sicilia, n. 19 del 2020, come modificato dall'art. 12, l. reg. Sicilia, n. 2 del 2021; sul punto, sottolineano i giudici, il ricorso appare del tutto privo di argomenti a sostegno del gravame.

Le questioni relative ai commi 5 e 6 dell'art. 37 suddetto, invece, vengono **risolte nel merito** dalla Consulta.

La prima di quelle sollevate riguarda **l'eliminazione del vincolo paesaggistico sulle zone di rispetto**, appuntata al c. 5 nella parte in cui abroga l'art. 10, c. 11, l.reg. Sicilia n. 16 del 1996. In particolare, il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 9 Cost. e dell'art. 14, lett. n), Statuto regione Sicilia, in quanto la nuova disciplina rimodulerebbe il vincolo paesaggistico imposto *ex lege* che perdura da quasi venticinque anni, limitandolo ai soli boschi con relativa esclusione delle zone di rispetto, così violando il “principio di irrevocabilità dei vincoli paesaggistici”. Inoltre, al medesimo gruppo di censure si riconduce pure la violazione degli artt. 3, 9 e 97 Cost., dato che, da una parte, la disposizione impugnata risulterebbe irragionevole e contraddittoria, dall'altra parte, comporterebbe un **abbassamento del livello di tutela** non giustificato dalla cura di altri valori costituzionali meritevoli di prevalere su quello paesaggistico.

Ebbene, nessuna di tali censure è considerata fondata dalla Corte. Segnatamente, la pronuncia chiarisce che **un principio di irrevocabilità nei termini descritti non esiste nell'ordinamento** e che neppure può essere desunto dalla disposizione del cod. beni culturali, quale limite alle scelte di dichiarazione *ex lege* di interesse paesaggistico di determinati beni. In secondo luogo, anche le altre questioni sono dichiarate infondate. Secondo la Corte, infatti, le predette censure

partono tutte dal medesimo erroneo presupposto, ossia dalla vigenza di un divieto, per il legislatore regionale, di rivedere le proprie scelte di tutela paesaggistica, sia quando tale revisione comporti una diminuzione di protezione rispetto alla disciplina statale minima, sia quando, rispetto a tale disciplina, la legge regionale prescriva un ritorno su scelte di più elevata tutela operate in via autonoma dallo stesso legislatore regionale. In particolare, in relazione al necessario rispetto del livello minimo di tutela e di conservazione dei boschi e delle foreste assicurato dalla normativa statale, i giudici sottolineano che le zone di rispetto dei boschi non si riconducono all'ambito di applicazione della disciplina nazionale, dato che le medesime sono «[...] *per definizione, esterne al confine delle aree occupate da boschi e foreste, per i quali solo opera il vincolo paesaggistico contenuto all'art. 142, c. 1, lett. g), cod. beni culturali*». In questo senso, conclude la Corte, l'abrogazione dell'art. 10, l.reg. Sicilia, n. 16 del 1996 costituisce legittimo esercizio della potestà legislativa regionale.

Sotto altro punto di vista, il ricorrente evidenzia che l'abrogazione dell'art. 10, operata sempre dal c. 5, comporterebbe l'**estensione dell'area di applicazione del condono edilizio**, il quale sarebbe ora consentito anche per opere altrimenti non condonabili. Ne conseguirebbe, pertanto, la violazione degli artt. 3, 9 e 117, c. 2, lett. l), Cost. e l'art. 14, lett. f) e n), Statuto regione Sicilia. Le stesse previsioni costituzionali e statuarie sarebbero poi violate anche perché l'abrogazione del vincolo paesaggistico precluderebbe l'esame di abusi paesaggistici di per sé non sanabili e, dunque, del relativo trattamento sanzionatorio.

Tuttavia, neppure tali questioni risultano fondate: infatti, scrive la Corte, la disposizione censurata si limita a concorrere, nell'ambito delle competenze statuarie in materia, alla più precisa definizione *secundum legem* dei presupposti della disciplina statale sul condono, compresa quella penale, non incidendo né sulle scelte di principio relative all'*an*, al quando e al *quantum* della sanatoria amministrativa, né conseguentemente sul regime penale dei relativi abusi.

Ulteriormente, l'art. 12, l. reg. Sicilia, n. 2 del 2021 è impugnato anche nella parte in cui, con i nuovi commi 5 e 6 suddetti, sopprime la previgente disciplina sostanziale di protezione dei boschi e delle fasce forestali, oltre che delle relative zone di rispetto, nella parte in cui prevedeva il **divieto di nuove costruzioni** all'interno delle suddette aree e l'inserimento negli strumenti urbanistici comunali dell'obbligo di arretrare le costruzioni di almeno 200m dal limite dei boschi e delle fasce forestali.

Tale censura, diversamente dalle precedenti, è ritenuta fondata dalla Consulta, in riferimento all'art. 14, lett. n), Statuto regione Sicilia e agli artt. 3 e 9 Cost.; infatti, la soppressione di cui sopra si risolve nel venir meno, nelle more dell'approvazione dei piani paesaggistici, dei limiti generali di sorta ad un utilizzo edificatorio delle aree boschive e che, quindi, la protezione di questi si riduce alla

mera necessità formale di un'autorizzazione (come disposto dall'art. 146, cod. beni culturali). Peraltro, considerando che il territorio siciliano risulta ancora oggi in parte paesaggisticamente non pianificato, l'illegittimità costituzionale trova ulteriore ragione direttamente nell'obbligo di pianificazione paesaggistica *ex artt.* 135 e 143 cod. beni culturali, applicativo del principio espresso dalla giurisprudenza costituzionale secondo cui «è *necessario salvaguardare la complessiva efficacia del piano paesaggistico, ponendola al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali* (sentenza n. 182 del 2006)».

Inoltre, la Consulta aggiunge che, date le particolari modalità con cui i piani paesaggistici vigenti in Sicilia regolano l'uso dei beni protetti, i quali si limitano a rinviare alla normativa regionale (l.reg. Sicilia n. 78 del 1976), l'abrogazione dei riferimenti normativi primari determina la sopravvenuta inoperatività della disciplina d'uso definitiva in sede di pianificazione, con conseguente svuotamento del nucleo essenziale della tutela del paesaggio.

In chiusura, i giudici costituzionali precisano che, a riguardo delle zone di rispetto dei boschi di cui all'art. 10, c. 11, l.reg. Sicilia n. 16 del 1996, venuto meno, come visto, il vincolo paesaggistico per voluta scelta del legislatore siciliano, l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, l.reg. Sicilia n. 2 del 2021 non investe la parte in cui esso abroga le disposizioni che riguardano le sopradette zone di rispetto.

Sintetizzando, la Corte costituzionale dichiara: **i)** l'illegittimità costituzionale dell'art. 37, c. 5, l.reg. Sicilia n. 19 del 2020, come sostituito dall'art. 12 della l.reg. Sicilia n. 2 del 2021 nella parte in cui abroga i commi da 1 a 10 e 12 dell'art. 10 della l.reg. Sicilia n. 16 del 1996, con riferimento ai boschi e alle fasce forestali; **ii)** l'illegittimità costituzionale dell'art. 37, c. 6, l.reg. Sicilia n. 19 del 2020, come sostituito dall'art. 12 della l.reg. Sicilia n. 2 del 2021; **iii)** inammissibili le questioni riguardanti l'art. 37, c. 4, l.reg. Sicilia n. 19 del 2020, come sostituito dall'art. 12 della l.reg. Sicilia n. 2 del 2021; **iiii)** non fondate le questioni relative all'art. 37 c. 5, l.reg. Sicilia n. 19 del 2020, come sostituito dall'art. 12 della l.reg. Sicilia n. 2 del 2021, nella parte in cui abroga l'art. 10, c. 11, l.reg. Sicilia n. 16 del 1996. [P. Giovarruscio]

## **RISPONDE A COSTITUZIONE LA RIDUZIONE DEI VITALIZI REGIONALI**

**Corte cost., sent. 22 marzo – 3 giugno 2022, n. 136, Pres. Amato, red. Buscema**

### Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Artt. 2, 3 e 4 l. Regione Trentino-Alto Adige n. 5/2014; art. 15 l. Regione Trentino-Alto Adige n. 6/2012; art. 3 l. Regione Trentino-Alto Adige n. 4/2004, nella parte in cui introduce l'art. 4-*bis* della l. Regione Trentino-Alto Adige n. 2/1995]

(artt. 2, 3, 10, 11, 42, 64, 66, 68, 69, 97 e 117 Cost., quest'ultimo anche in relazione all'art. 6 CEDU)

Con la sentenza in commento, il Giudice delle leggi è chiamato a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di talune disposizioni della Regione Trentino Alto-Adige volte a diminuire, percentualmente, l'ammontare degli assegni vitalizi, diretti e di reversibilità, spettanti a consiglieri regionali e ai relativi superstiti, prevedendo, in particolare, la riduzione del 20 per cento del loro importo (art. 2 l.r. Trentino-Alto Adige n. 5/2014), un limite alla cumulabilità con altro trattamento vitalizio erogato dal Parlamento nazionale o europeo o da altra Regione (art. 3 l.r. Trentino-Alto Adige n. 5/2014) e un contributo di solidarietà, variamente modulato nel corso del tempo (artt. 4-*bis* l.r. Trentino-Alto Adige n. 2/1995, 15 l.r. Trentino-Alto Adige n. 6/2012 e 4 l.r. Trentino-Alto Adige n. 5/2014). La Corte dichiara rispettivamente inammissibili le q.l.c. degli artt. 2 e 3 l.r. Trentino-Alto Adige n. 5/2014, recante, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 10, 11, 42, 97 e 117 Cost.; dichiara inammissibili le q.l.c. degli artt. 2 e 4 della l.r. Trentino-Alto Adige n. 5/2014, nonché degli artt. 3 l.r. Trentino-Alto Adige n. 4/2004 sollevate, in riferimento all'art. 97 Cost.; dichiara inammissibili le q.l.c. degli artt. 3 l.r. Trentino-Alto Adige n. 4/2004, che introduce l'art. 4-*bis* della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 2/1995, 15 l.r. Trentino-Alto Adige n. 6/2012 e 4 l.r. Trentino-Alto Adige n. 5/2014, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 38 e 53 Cost.; dichiara non fondate le q.l.c. degli artt. 2 e 4 della l.r. Trentino-Alto Adige n. 5/2014, 3 della l.r. Trentino-Alto Adige n. 4/2004, che introduce l'art. 4-*bis* della l.r. Trentino-Alto Adige n. 2/1995, e 15 l.r. Trentino-Alto Adige n. 6/2012, sollevate, in riferimento agli artt. 4 del d.P.R. n. 670/1972 (Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e 117, c. 2, lett. l), Cost.; dichiara non fondata la q.l.c. dell'art. 2 l.r. Trentino-Alto Adige n. 5/2014, sollevata, in riferimento all'art. 117, c. 3, Cost., in relazione all'art. 2, c. 1, lett. m), del d.l. n. 174/2012 convertito, con modificazioni, nella l. n. 213/2012; dichiara non fondate le q.l.c. degli artt. 2, 3 e 4 della l.r. Trentino-Alto Adige n. 5/2014 e degli artt. 3 della l.r. Trentino-Alto Adige n. 4/2004, che introduce l'art. 4-*bis* della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 2 del 1995, e 15 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012, complessivamente sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 117, c. 1, Cost., in relazione all'art. 6 CEDU; dichiara, infine, non fondate le q.l.c. degli artt. 2 e 3 l.r. Trentino-Alto Adige n. 5/2014, sollevate,

in riferimento agli artt. 64, 66, 68 e 69 Cost. Nel merito, e con ordine logico, **la Corte**, per il tramite di richiami ai precedenti (sentt. nn. 44/2021, 254/2015, 23/2014 198/2012 e 151/2012) **ha ritenuto che il tema della disciplina afferente al trattamento economico e previdenziale dei consiglieri regionali sia da ricondurre alla potestà legislativa regionale (materia: «ordinamento degli uffici regionali e del personale ad essi addetto» [art. 4, n. 1, dello statuto] e ampia autonomia finanziaria [articoli da 69 a 86 dello statuto] e art. 31 dello statuto)**. Ciò, precisando come **l'anzidetta autonomia regionale possa essere indirizzata dal legislatore nazionale** (v. d.l. n. 174 del 2012, come convertito: disciplina comunque temporanea in quanto abrogata dalla legge reg. Trentino-Alto Adige n. 7 del 2019) **nell'esercizio della competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica. Rientra in tale indirizzo il principio del contenimento della spesa pubblica (tra i principi di coordinamento della finanza pubblica)**, che ha richiamato, per i consiglieri regionali, la previsione del passaggio al sistema di calcolo contributivo del vitalizio. In aggiunta, **la disciplina censurata non è lesiva dei principi del legittimo affidamento e di certezza del diritto** (artt. 3 e 117, c. 1, Cost., in relazione all'art. 6 CEDU) **giacché le norme oggetto non danno luogo a una un'ingerenza del potere legislativo sull'amministrazione della giustizia e non sono diretta a influenzare la definizione giudiziaria di una lite** (sentenza 3 settembre 2013, M.C. e altri contro Italia; sent. n. 236/2017). Inoltre, nel generale bilanciamento al quale sono sottoposti interessi e valori costituzionali, **«[l]'esigenza di ripristinare criteri di equità e di ragionevolezza e di rimuovere le sperequazioni e le incongruenze, insite in un trattamento di favore, è da ritenersi preponderante rispetto alla tutela dell'affidamento»** (sentt. nn. 240/2019; 108/2019). Con riguardo, invece, alla presunta violazione dell'articolo 3 Cost., nelle cui maglie rientra **il principio di tutela del legittimo affidamento occorre rammentare che, «con riferimento ai rapporti di durata, e alle modificazioni peggiorative che su di essi incidono secondo il meccanismo della cosiddetta retroattività impropria, questa Corte ha più volte affermato che il legislatore dispone di ampia discrezionalità e può anche modificare in senso sfavorevole la disciplina di quei rapporti, ancorché l'oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti; ciò a condizione che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non trasmodi in un regolamento irrazionalmente lesivo del legittimo affidamento dei cittadini [...]**» (sent. 234/2020). Infine, non coglie nel segno il richiamo – in senso comparativo – alla disciplina che contraddistingue il Parlamento. Per la Corte **«[a]l Parlamento nazionale [...] deve essere riconosciuta una posizione costituzionale del tutto peculiare [...], in ragione della**

quale le norme che si riferiscono ad esso od ai suoi membri sono da qualificare come diritto singolare» (sentt. nn. 24/1968; Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 13 marzo 2020, n. 7220). Ad esso «vengono garantite forme di indipendenza e prerogative ben più ampie di quelle concesse ai Consigli regionali» (sent. n. 66/1964), «negandosi in conseguenza la piena equiparazione delle assemblee legislative regionali alle assemblee parlamentari» (sent. n. 6/1970; 110/1970, 143/1968 e 14/1965), considerato che, «**diversamente dalle funzioni assegnate alle Camere, le attribuzioni dei Consigli si inquadrano [...] nell’esplicazione di autonomie costituzionalmente garantite, ma non si esprimono a livello di sovranità**» (sent. nn. 301/2007, 279/2008). [Y. Guerra]

## LA CORTE SI PRONUNCIA SULLO SPAZIO LEGISLATIVO DELLE AUTONOMIE SPECIALI IN MATERIA DI CONCORSI DELLA SANITA’

**Corte cost., sent. 6 aprile – 7 giugno 2022, n. 139, Pres. Amato, red. Prosperi**  
retti

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 48, co. 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 7 del 2001 e art. 6 della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 4 del 2017]

(artt. 3, 97, co. 2, e 117, co. 3 Cost.)

Con la sentenza n. 139 del 2022 la Corte costituzionale risolve una questione di legittimità costituzionale propostagli **in via incidentale** dal Tribunale ordinario di Bolzano nei confronti dell’art. 48, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 5 marzo 2001, n. 7 (Riordinamento del servizio sanitario provinciale) e dell’art. 6 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 aprile 2017, n. 4 (Modifiche di leggi provinciali in materia di salute), che disciplinano, rispettivamente, la procedura per l’affidamento a un dirigente sanitario di un incarico di direzione di struttura complessa e il relativo regime transitorio. Ad avviso del giudice *a quo*, l’art. 48, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 7 del 2001 si porrebbe in contrasto con l’art. 15, comma 7-bis, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell’articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), inserito dall’art. 4, comma 1, lettera d), del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salu-

te), convertito, con modificazioni, nella legge 8 novembre 2012, n. 189, laddove stabilisce un **procedimento di conferimento dell'incarico di dirigente di struttura complessa differente da quello tratteggiato dalla legislazione nazionale**, che non lascerebbero spazio all'autonomia regionale, se non con riferimento ad elementi di contorno.

Nel merito, la Corte ritiene **infondata la questione avente ad oggetto l'art. 48 della legge prov. Bolzano n. 7 del 2001**. Sebbene la giurisprudenza costituzionale sia **costante nel ricondurre alla materia «tutela della salute» la disciplina degli incarichi della dirigenza sanitaria** (sentenze n. 129 del 2012, n. 233 e n. 181 del 2006) e, anche nel caso in esame, abbia rilevato «la stretta inerenza» delle norme censurate con l'organizzazione del servizio sanitario regionale (e quindi le disposizioni censurate vanno ricondotte alla competenza concorrente, della tutela della salute che, in quanto più ampia di quella conferita dagli statuti speciali in materia di igiene e sanità e assistenza ospedaliera, comporta l'operatività della clausola di maggior favore), **la genericità della previsione normativa censurata consente un'interpretazione costituzionalmente orientata**, come peraltro sarebbe stato dimostrato, *ex post*, dal regolamento di esecuzione adottato *medio tempore* che, senza che sia intervenuta alcuna modifica della norma provinciale, ne prevede una applicazione conforme ai principi fondamentali della legislazione statale.

**La Corte ritiene invece fondata la questione sollevata, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., nei confronti dell'art. 6 della legge prov. Bolzano n. 4 del 2017** che stabiliva, sia pure solo in via transitoria (e fino all'entrata in vigore del successivo regolamento di esecuzione), una composizione della commissione di selezione «palesamente in contrasto con il meccanismo di sorteggio stabilito a livello nazionale» che costituisce «senza dubbio» un principio fondamentale idoneo a vincolare la potestà legislativa provinciale concorrente. Mentre la norma statale prevede che la commissione sia composta per i tre quarti da direttori di struttura complessa, scelti tramite sorteggio, secondo la norma provinciale, oltre al direttore sanitario dell'azienda (membro di diritto), fanno parte della commissione due esperti nominati da organi della stessa azienda sanitaria. Successivamente alla pubblicazione dell'ordinanza di rimessione, è stato emanato il decreto del Presidente della Provincia autonoma di Bolzano 13 settembre 2021, n. 29 (Regolamento per il conferimento di incarichi di direzione di struttura complessa del Servizio sanitario provinciale) in attuazione di quanto stabilito dall'ultimo periodo dell'art. 48, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 7 del 2001. La disposizione regolamentare ha determinato la perdita di efficacia dell'art. 6 della legge prov. Bolzano n. 4 del 2017, che conteneva una norma transitoria, censurata dal rimettente. Come più volte precisato dalla Corte, però, **in quanto atto amministrativo adottato sulla base di una norma poi abrogata, la legittimità dell'atto**

deve essere, comunque, esaminata, in virtù del principio *tempus regit actum*, «con riguardo alla situazione di fatto e di diritto» esistente al momento della sua adozione (ex plurimis, sentenze n. 170 e n. 7 del 2019). **Poiché la procedura oggetto del procedimento a quo è stata bandita nella vigenza delle norme censurate**, dunque, **la questione rimane, comunque, rilevante nel giudizio in corso**. [A. Arcuri]

**IL RILASCIO DELLE SENTENZE NON REGistrate DEVE ESSERE  
CONSENTITO ANCHE PER PROPORRE L'AZIONE DI  
OTTEMPERANZA**

**Corte cost., sent. 27 aprile – 7 giugno 2022, n. 140**, Pres. Amato, red. Antonini

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 66, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131]

(Artt. 3 e 24 Cost.)

Nel solco della propria giurisprudenza, con la sentenza n. 140 del 2022 la Corte espande ulteriormente l'elenco (tassativo) dei casi di deroga rispetto al divieto di rilascio di copie di provvedimenti giurisdizionali, assoggettati all'imposta di registro, ove quest'ultima non sia stata ancora assolta.

In particolare, **la Corte ha ritenuto fondata la qdl sollevata dal Consiglio di Stato sull'art. 66, secondo comma, D.P.R. 26 aprile 1986, n. 131 «nella parte in cui non prevede che la disposizione di cui al comma 1 non si applichi al rilascio della copia della sentenza o di altro provvedimento giurisdizionale, i quali debbano essere utilizzati per proporre l'azione di ottemperanza dinanzi al giudice amministrativo»**.

Nel caso di specie, il competente ufficio del Tribunale di Napoli aveva rifiutato il rilascio al creditore vittorioso di un'ordinanza munita della certificazione di passaggio in giudicato, funzionale all'esercizio dell'azione di ottemperanza. A fronte del rifiuto, era stato promosso ricorso dinanzi al giudice amministrativo che (in sede di appello) ha sollevato la questione.

La Corte – analogamente alle proprie precedenti pronunce relative ai casi in cui il rilascio dei provvedimenti fosse richiesto ai fini dell'esecuzione (sent. 522 del 2002) e ai fini dell'opposizione allo stato passivo fallimentare (sent. 198 del

2010) – ha ritenuto prevalente il principio dell’effettività della tutela giurisdizionale rispetto alla tutela dell’«interesse fiscale» (art. 53 Cost.), in quanto quest’ultimo sarebbe già «sufficientemente garantito dall’obbligo imposto al cancelliere di informare l’ufficio finanziario dell’esistenza dell’atto non registrato, ponendolo così in grado di procedere alla riscossione» (sent. 522 del 2022).

Non è stata ritenuta meritevole di condivisione la tesi, sostenuta dalla difesa erariale, secondo cui la limitazione imposta al diritto di difesa non sarebbe eccessiva, in quanto il rimedio dell’ottemperanza sarebbe alternativo all’esecuzione forzata, per la quale era già possibile il rilascio dei provvedimenti giurisdizionali in attesa di registrazione. Sul punto, la Corte chiarisce che il «rapporto tra i due rimedi non si pone [...], in termini di mera alternatività, perché [...] **il giudizio di ottemperanza è diretto, piuttosto, a completare la tutela conseguibile nell’ambito del procedimento di esecuzione forzata, essendo connotato da potenzialità sostitutive e intromissive nell’azione amministrativa, non comparabili con i poteri del giudice dell’esecuzione nel processo civile** (sentenza n. 406 del 1998)» e consente «l’accesso a tecniche di esecuzione incisive, quali la possibilità d’irrogazione di penalità di mora» (v. sent. n. 237 del 2021). [F. Conte]

#### **SULLA CANCELLAZIONE IN VIA CAUTELARE DELLA TRASCRIZIONE EMULATIVA DEVE DECIDERE IL LEGISLATORE**

**Corte cost., sent. 11 maggio – 9 giugno 2022, n. 143, Pres. Amato, red. Petitti**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[artt. 2652, 2653 e 2668 c.c.]

(artt. 3, 24 e 42 Cost.)

Il Tribunale capitolino ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2652, 2653 e 2668 c.c., in riferimento agli artt. 3, 24 e 42 Cost., nella misura in cui tali disposizioni non consentirebbero al giudice di ordinare con provvedimento cautelare ex art. 700 c.p.c. la cancellazione della trascrizione di una domanda giudiziale, nemmeno ove questa sia manifestamente infondata.

Il giudice rimettente assume che l’impossibilità di emettere un ordine di cancellazione anteriore al giudicato violi l’art. 3 Cost., perché «irragionevole e fonte di una disparità di trattamento»; infatti, mentre l’attore potrebbe trascrivere la domanda immediatamente, senza alcun previo controllo giurisdizionale di fonda-

tezza, il convenuto non potrebbe ottenerne la cancellazione se non all'esito di tutti i gradi di giudizio. Sarebbe violato anche l'art. 24 Cost., in quanto il convenuto verrebbe «privato della possibilità di ottenere la cancellazione in tempi rapidi per effetto di un provvedimento cautelare, dovendo attendere la definizione del giudizio di merito e vedendo quindi fortemente limitate le proprie opzioni difensive in base alla condotta (e talvolta all'arbitrio) dell'altra parte».

Sarebbe infine lesa il diritto di proprietà garantito dall'art. 42 Cost., atteso che la protratta trascrizione della pur infondata domanda inciderebbe troppo a lungo sulla commerciabilità dell'immobile.

La Corte respinge le eccezioni di inammissibilità legate al precedente dato dalla sentenza n. 523/2002, nella misura in cui oggetto del giudizio è l'intero microsistema della trascrizione delle domande giudiziali, così come quella inerente il difetto di motivazione in punto di rilevanza, laddove il carattere emulativo della domanda trascritta si colloca "a valle" delle questioni incidentali in esame, per il tramite delle quali il giudice a quo ha denunciato "a monte" l'impossibilità di disporre la cancellazione in sede di tutela cautelare atipica.

Il microsistema di pubblicità dichiarativa realizzato dagli artt. 2652, 2653 e 2668 c.c., mediante la disciplina della trascrizione e della cancellazione delle domande giudiziali, porta a sintesi plurimi diritti individuali e interessi generali, tutti di rilievo costituzionale.

L'"effetto prenotativo" della trascrizione della domanda – cioè l'effetto che consente alla domanda trascritta di prevalere sulle successive trascrizioni e iscrizioni eseguite contro il convenuto, una volta trascritta la sentenza di accoglimento – risponde ad un principio basilare di effettività della tutela giurisdizionale, quello per cui la durata del processo non può mai andare a detrimento dell'attore che ha ragione, impedendogli di conseguire la tutela effettiva del suo diritto.

Peraltro, come osservato nella già citata sentenza n. 523/2002, «la trascrizione della domanda giudiziale tende anche – conformemente alla sua funzione tipica di pubblicità-notizia – a tutelare i terzi, per consentire loro di poter valutare la convenienza o meno del compimento di negozi giuridici con una delle parti litiganti».

La trascrizione della domanda persegue obiettivi di tutela dell'attore e di certezza dei traffici, gravando la proprietà del convenuto di una formalità pregiudizievole che, quale riflesso negativo dell'effetto prenotativo, può limitare di fatto la commerciabilità del bene attinto, sì da rendere opportuno un meccanismo di pronta cancellazione, non appena la domanda trascritta si sia rivelata priva di fondamento.

L'equilibrio tra la posizione dell'attore e quella del convenuto viene dunque affidato dalla legge ad un rimedio ex post, di carattere risarcitorio, compendiato nella responsabilità processuale aggravata dell'attore trascrivente di cui all'art. 96, 2 co., c.p.c., laddove è stabilito che, quando accerta l'inesistenza del diritto per

cui è stata trascritta la domanda, il giudice, su istanza della parte danneggiata, condanna al risarcimento dei danni l'attore «che ha agito senza la normale prudenza». È vero tuttavia che la condanna per responsabilità aggravata dell'attore trascrivente può risultare in concreto mezzo inidoneo, o quantomeno insufficiente, e non soltanto per ragioni connesse alla solvibilità dell'attore stesso, ma anche perché, specie nei casi in cui la trascrizione ha insistito molto a lungo su un cespite di notevole importanza, il danno patito dal convenuto può essere nei fatti irreparabile. Il legislatore ha mostrato di avvertire il problema, intervenendo con una disposizione di limitazione temporale dell'efficacia della trascrizione della domanda giudiziale, il cui effetto si conserva ora «per venti anni dalla sua data» e «cessa se [...] non è rinnovata prima che scada detto termine» (art. 2668-bis, 1 co., c.c. inserito dall'art. 62, 1 co., l. n. 69/2009). L'ampiezza del termine di efficacia della trascrizione e la facoltà concessa all'attore di rinnovarla liberamente, cioè ancora senza vaglio sostanziale del giudice, riducono tuttavia la portata reale dell'intervento normativo, nel senso di un riequilibrio tra le posizioni dei litiganti.

Non può dunque negarsi che il combinato disposto oggetto delle questioni in scrutinio sia

attraversato da una tensione irrisolta fra i valori coinvolti, sicuramente acuita dall'eccessiva durata dei giudizi, la quale, nel procrastinare oltre misura la formazione del giudicato, si traduce nella protrazione della formalità, a servizio di domande che si rivelino infine senza fondamento.

Pur ribadire quanto già dalla Corte osservato nella sentenza n. 523/2002, e cioè che la trascrizione della domanda giudiziale ha una funzione composita, anche a tutela dei terzi, che non ne permette l'assimilazione alla tutela cautelare, resta tuttavia l'evidenza per cui chi ha subito la trascrizione di un provvedimento cautelare, cioè di un atto vagliato dal giudice in ordine al *fumus boni iuris*, può ottenerne la cancellazione anche prima della formazione del giudicato a lui favorevole, mentre, a parità di condizioni, non può egli ottenere la cancellazione della trascrizione della domanda, nonostante di questa il giudice non abbia *ex ante* deliberato la fondatezza, neppure in punto di *fumus*.

Le soluzioni capaci di ridurre le incongruenze segnalate sono plurime, nessuna priva di controindicazioni, e soprattutto nessuna costituzionalmente obbligata, neanche con riguardo a domande delle quali si assuma la manifesta infondatezza o il carattere emulativo. La scelta tra l'una e l'altra non può che competere al legislatore, trattandosi in definitiva di rimodellare l'architettura complessiva del micro-sistema pubblicitario.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, il legislatore dispone di un'ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali, incontrando il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute (*ex plurimis*, Corte cost. n. 13/2022, n. 213/2021, n. 148/2021, n. 58/2020); affermazione che tanto più va ribadita con riferimento ad istituti – come la trascrizione

della domanda giudiziale – nei quali gli aspetti processuali si trovano inscindibilmente connessi con molteplici e delicati profili sostanziali.

Per queste ragioni, pur segnalando la reale esistenza di un problema sistemico, le questioni sollevate dal Tribunale di Roma tendono ad una pronuncia additiva che imponga una tra le varie opzioni riservate alla discrezionalità del legislatore, ciascuna delle quali reclama, peraltro, interventi di dettaglio, correttivi e cautele, eccedenti l'ambito della giurisdizione costituzionale. [S. Rossi]

### **LE REGIONI NON POSSONO DEROGARE *IN PEIUS* ALLE NORME STATALI CHE VIETANO LA CACCIA SUI TERRITORI INTERESSATI DA INCENDI BOSCHIVI**

**Corte cost., sent. 26 aprile – 13 giugno 2022, n. 144, Pres. Amato, red. Prosperetti**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[L. reg. Liguria n. 4/1999, art. 46, c. 5 come aggiornato dalla l. reg. Liguria n. 35/2008]

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

La sentenza dichiara l'illegittimità dell'art. 46, c. 5 l. reg. Liguria n. 4/1999, come aggiornato dalla l. reg. Liguria n. 35/2008, per contrasto con l'art. 117, c. 2, lett. s) Cost. in relazione alla Legge-quadro in materia di incendi boschivi (l. n. 353/2000).

La questione è stata sollevata dal TAR Liguria a seguito di un giudizio instaurato da alcune associazioni ambientaliste. La norma regionale impugnata prevede, al primo periodo, il divieto di caccia per tre anni nei territori boschivi interessati da incendi per un'area superiore all'ettaro; al secondo periodo, la medesima norma richiede la tabellazione dei territori boschivi bruciati.

Secondo il collegio rimettente, la normativa regionale sarebbe costituzionalmente illegittima in ragione dell'asserito contrasto con la Legge-quadro in materia di incendi boschivi (l. n. 353/2000, che ha natura di norma interposta nel giudizio in esame), la quale prevede che il divieto di caccia nelle zone boschive incendiate abbia una durata di dieci anni (in luogo dei tre previsti dalla normativa regionale) indipendentemente dall'estensione della superficie bruciata. Sarebbe inoltre illegittima, secondo il TAR Liguria, la previsione della tabellazione dei ter-

ritori interessati dal fuoco poiché la normativa statale non subordina il divieto di caccia a tale adempimento da parte della p.a.

Nonostante le difese della Regione, che deduceva la peculiarità della rigenerazione delle aree boschive locali in relazione al clima e la *ratio* della normativa statale interposta (di deterrenza nei confronti degli incendi dolosi e non anche dell'attività di caccia), la Corte costituzionale dichiara fondate le censure aventi ad oggetto i limiti temporali e spaziali posti al divieto di caccia.

Infatti, come rileva la Corte, la normativa nazionale rientra nell'ambito della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, che presenta carattere trasversale ed incide, pertanto, sulla competenza regionale in materia di caccia. Le Regioni, alla luce di tale dato, non possono derogare – se non *in melius* – alle prescrizioni statali. Sicché, si pongono in contrasto con l'art. 117, c. 2, lett. s) in relazione alla l. n. 353/2000 sia il divieto di caccia per tre anni in luogo dei dieci previsti dalla Legge-quadro sia la previsione secondo cui il divieto si estende alle sole superfici bruciate di dimensioni superiori all'ettaro, atteso che la normativa statale non prevede un'estensione minima del territorio interessato da incendi ai fini dell'applicazione del divieto.

Al contrario, la Corte ritiene legittimo l'obbligo di tabellazione previsto dalla legge regionale, poiché è la stessa l. n. 353/2000 a prevedere all'art. 10 l'obbligo per i Comuni di provvedere a censire le superfici interessate dal fuoco e poiché, comunque, si tratta di un mero adempimento amministrativo che non condiziona il divieto di caccia. [B. Sboro]

## **ILLEGITTIMITÀ LA DISPOSIZIONE RETROATTIVA FINALIZZATA A PRESERVARE L'INTERESSE ECONOMICO DELLO STATO**

**Corte cost., sent. 10 maggio – 13 giugno 2022, n. 145, Pres. Amato, red. Sciarra**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 1 bis del d.l. n. 138/2011, convertito, con modificazioni, nella l. n. 148/2011]

(artt. 3, 24, c. 1, 39, c. 1, 101, 102, 104, 111 e 117, c. 1, cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della CEDU)

Con la decisione in oggetto, il Giudice delle leggi dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1-*bis* del d.l. n. 138/2011 (Ulteriori misure urgenti per la stabi-

lizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella l. n. 148/2011, nella parte in cui dispone, per le fattispecie sorte prima della sua entrata in vigore, che il trattamento economico complessivamente spettante al personale dell'Amministrazione affari esteri, nel periodo di servizio all'estero, anche con riferimento allo stipendio e agli assegni di carattere fisso e continuativo previsti per l'interno, non include l'indennità di amministrazione. In altre parole, la disposizione censurata, nella parte in cui vieta la corresponsione dell'indennità di amministrazione durante il servizio all'estero, ha modificato la disciplina prevista all'art. 170 del d.P.R. n. 18/1967, che circoscriveva il divieto al cumulo di emolumenti di natura compensativa, ulteriori rispetto alle indennità specificamente previste nel d.P.R. n. 18/1967.

L'evoluzione del quadro di riferimento muove dal d.P.R. n. 170 del 1967 e conduce a una progressiva valorizzazione dei contratti collettivi, a fronte di disposizioni di legge preesistenti, salvo disposizioni contrarie (sent. n. 507/2000), riservando alla contrattazione collettiva un ruolo centrale nella definizione dei trattamenti retributivi. L'indennità di amministrazione, che nasce come trattamento accessorio alla retribuzione, si inserisce in questo contesto e nasce con il primo CCNL del comparto Ministeri 1994/1997, firmato il 16 maggio 1995, in attuazione dell'art. 72 del citato d.lgs. n. 29/1993, l'indennità di amministrazione. Il CCNL 1998/2001, firmato il 16 febbraio 1999, come integrato dal CCNL del 16 maggio 2001, ha definitivamente configurato l'indennità di amministrazione come voce retributiva, corrisposta a tutti i dipendenti ministeriali in misura fissa e per dodici mensilità, utile ai fini del calcolo dell'indennità di buonuscita, del TFR e dell'indennità di preavviso (art. 33). Il successivo CCNL 1998/2001 ha inoltre disposto la disapplicazione delle disposizioni contenute negli articoli dal 29 al 37 del CCNL 1994/1997, facendo così venir meno l'Allegato B, dove si precisava che gli importi mensili corrisposti ai dipendenti del MAECI si riferivano esclusivamente al personale che prestava servizio sul territorio nazionale. Nel contesto normativo descritto era sorto, tra l'altro, il contenzioso fra l'Amministrazione degli affari esteri e il personale che aveva prestato servizio all'estero, per vedersi riconoscere l'indennità di amministrazione anche durante tale servizio. In questo contesto si inserisce il contenzioso da cui origina la q.l.c. decisa dalla Corte. La *ratio* della norma soppressiva del beneficio economico era da individuare. La *ratio* della norma oggetto di emendamento era espressamente individuata nell'esigenza di «porre termine al contenzioso «seriale», riferito sia all'indennità di amministrazione, sia all'indennità integrativa speciale, [...] dal quale possono derivare ingenti oneri a carico della finanza pubblica». **La valutazione della illegittimità della (parte di) disposizione è da ricondurre al fenomeno della retroattività della legge, la cui valutazione si fa ancor più rigorosa, «quando si incentra sul principio di non retroattività della legge, inteso quale fondamentale valore di civiltà**

**giuridica, non solo nella materia penale (art. 25 Cost.), ma anche in altri settori dell'ordinamento** (sent. nn. 174/2019, 73/2017, 260/2015 e 170/2013)». In questo senso, la prima cosa che la Corte esclude è la qualificazione della norma oggetto quale norma di interpretazione autentica dell'art. 170 del d.P.R. n. 18/1967. Ciò si ricava da un semplice confronto tra la norma oggetto e l'art. 170 menzionato. Nell'ultimo caso l'intento del legislatore può riassumersi nella volontà di evitare durante i periodi di servizio all'estero, il cumulo di trattamenti di carattere indennitario. L'indennità di amministrazione (di molti anni successiva) in ragione della sua natura retributiva, con caratteristiche di fissità e continuità, nonché di generalità nell'applicazione a tutti i dipendenti ministeriali, si sottraeva al divieto di cumulo in quanto riconducibile agli emolumenti «di carattere fisso e continuativo previsti per l'interno». **Il secondo punto che affronta la Corte – indagato per il tramite di uno scrutinio stretto di costituzionalità – attiene alla verifica delle giustificazioni poste alla base dell'intervento legislativo a carattere retroattivo, se esse vadano a prevalere rispetto ai valori, costituzionalmente tutelati, potenzialmente lesi da tale efficacia a ritroso.** «Tali valori sono individuati nel legittimo affidamento dei destinatari della regolazione originaria, nel principio di certezza e stabilità dei rapporti giuridici, nel giusto processo e nelle attribuzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (*ex plurimis*, sentenze n. 104 e n. 61 del 2022, n. 210 del 2021, n. 133 del 2020 e n. 73 del 2017)». **Per la Corte i soli motivi finanziari, volti a contenere la spesa pubblica o a reperire risorse per far fronte a esigenze eccezionali, non bastano a reggere la giustificazione della disposizione retroattiva.** In questo senso, infatti, «l'efficacia retroattiva della legge, finalizzata a preservare l'interesse economico dello Stato che sia parte di giudizi in corso, si pone in evidente e aperta frizione con il principio di parità delle armi nel processo e con le attribuzioni costituzionalmente riservate all'autorità giudiziaria (*ex plurimis*, sentenze n. 12 del 2018 e n. 209 del 2010)». Anche la Corte EDU ha da tempo statuito che «le leggi retroattive o di interpretazione autentica che intervengono in pendenza di giudizi di cui lo Stato è parte, in modo tale da influenzarne l'esito, comportano un'ingerenza nella garanzia del diritto a un processo equo e violano un principio dello stato di diritto garantito dall'art. 6 CEDU». [Y. Guerra]

**PROSEGUE L'OPERA DI ADEGUAMENTO COSTITUZIONALE  
DELLA DISCIPLINA IN MATERIA DI NUOVE CONTESTAZIONI DI-  
BATTIMENTALI**

**Corte cost., sent. 27 aprile – 14 giugno 2022, n. 146, Pres. Amato, red. Viganò**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 517 c.p.p.]

(artt. 3, 24, Cost.)

Con ordinanza del 25 marzo 2021, il Tribunale di Palermo ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 517 c.p.p., nella parte in cui non prevede la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento la sospensione del procedimento con messa alla prova, relativamente al reato concorrente oggetto di nuova contestazione.

La disposizione sottoposta a censura consente al pubblico ministero di procedere, durante il dibattimento, a contestazioni suppletive che possono consistere nell'aggiunta di un'aggravante, ovvero – come nel caso verificatosi nel giudizio *a quo* – nell'addebito di uno o più reati connessi a quello originariamente indicato nell'imputazione ai sensi dell'art. 12, comma 1, lettera *b*), c.p.p. Sennonché, quando opera la nuova contestazione dibattimentale, il momento ultimo per avanzare la richiesta di sospensione del procedimento con messa alla prova di cui all'art. 168-*bis* c.p. (che si colloca prima della dichiarazione di apertura del dibattimento) è inevitabilmente già spirato. Secondo il rimettente, tale preclusione violerebbe tanto l'art. 24 Cost., costituendo la richiesta di riti alternativi una tra le più qualificanti modalità con le quali si esplica l'esercizio del diritto di difesa, e l'art. 3 Cost., «perché l'imputato verrebbe irragionevolmente discriminato, ai fini dell'accesso ai procedimenti speciali, in conseguenza della maggiore o minore esattezza o completezza della discrezionale valutazione circa le risultanze delle indagini preliminari operata dal pubblico ministero, e perché sarebbe irragionevole non equiparare questa ipotesi a quelle nelle quali oggi risulta possibile – a seguito di numerose pronunce di questa Corte – accedere a riti alternativi, compresa la messa alla prova, a seguito di nuove contestazioni ai sensi degli artt. 516 e 517 c.p.p.».

L'esito della questione era prevedibile, spiegandosi in forza della necessità di portare a compimento la progressiva opera di “revisione costituzionale” della disciplina concernente la possibilità di accedere a riti alternativi consensuali nelle ipotesi di modifica dell'imputazione o di contestazioni suppletive intercorse nel dibattimento. Tale opera – che, come noto, ha condotto il Giudice delle leggi a superare l'originaria distinzione tra nuove contestazioni “patologiche” e nuove contestazioni “fisiologiche” – aveva già interessato la sospensione del procedi-

mento con messa alla prova: rito che, grazie agli interventi della Corte costituzionale, può essere richiesto a fronte della nuova contestazione di un fatto diverso *ex* art. 516 c.p.p. (sent. cost. n. 14 del 2020), e di una circostanza aggravante *ex* art. 517 cod. proc. pen. (sent. n. 141 del 2018).

Del tutto coerentemente, la sentenza n. 146 del 2022 ha dunque dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 517 c.p.p., «nella parte in cui non prevede, in seguito alla contestazione di reati connessi a norma dell'art. 12, co. 1, lett. *b*), c.p.p., la facoltà dell'imputato di richiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova, con riferimento a tutti i reati contestatigli». [E. Valentini]

**IL DIRITTO AL SILENZIO NON SI APPLICA  
ALLE SANZIONI AMMINISTRATIVE PER L'USO PERSONALE DI  
STUPEFACENTI  
PERCHÉ ESSE HANNO NATURA PREVENTIVA E NON PUNITIVA**

**Corte cost., sent. 25 maggio – 14 giugno 2022, n. 148, Pres. Amato, red. Viganò**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 64, comma 3, cod. proc. pen.]

(Artt. 3, 24, 111 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 CEDU e all'art. 14, paragrafo 3, lett. *g*, del Patto internazionale sui diritti civili e politici)

La sentenza dichiara infondate le questioni sollevate dal Tribunale ordinario di Firenze sull'art. 64, comma 3, cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede che gli avvertimenti da dare alla persona sottoposta alle indagini prima dell'interrogatorio debbano essere rivolti anche a chi sia contestato l'illecito amministrativo previsto dall'art. 75, comma 1, t.u. stupefacenti (importazione, esportazione, acquisto, ricezione e detenzione di sostanze stupefacenti per farne uso personale). Nel giudizio *a quo*, in particolare, il Tribunale dubitava che i verbali di sommarie informazioni rese – in assenza degli avvertimenti di legge – da due persone sorprese nell'atto di acquistare sostanze stupefacenti potessero essere prove utilizzabili al fine di convalidare l'arresto e decidere sulla richiesta di misure cautelari nei confronti dei venditori delle sostanze.

La Corte esclude la fondatezza delle questioni **negando la natura punitiva delle sanzioni previste dall'art. 75, comma 1, t.u. stupefacenti**, a cui sarebbe dovuta conseguire, nella logica dell'ordinanza di rimessione, l'applicazione del diritto al silenzio e delle altre garanzie penalistiche in base ai principi enunciati nell'ord. n. 117 del 2019 e ribaditi dalla sent. n. 84 del 2021. Le sanzioni previste dalla legge

per chi acquista sostanze stupefacenti per uso personale hanno invece, per la Corte, **natura non repressiva ma meramente preventiva**, dovendo la loro *ratio* essere ricostruita alla luce dell'«intento terapeutico e riabilitativo, alternativo rispetto alla logica della punizione, perseguito dal legislatore nei confronti del consumatore di sostanze stupefacenti».

Più in particolare, la natura preventiva delle sanzioni previste per l'acquirente o detentore di stupefacenti per uso personale (sospensione di patenti di guida e altri titoli di conduzione di veicoli con divieto di conseguirli per un periodo fino a tre anni; sospensione della licenza di porto d'armi o divieto di conseguirla; sospensione del passaporto o documenti equipollenti o divieto di conseguirli; sospensione del permesso di soggiorno per motivi di turismo o divieto di conseguirlo) è motivata ricorrendo ai seguenti argomenti. Primo, la Corte ribadisce che l'elevata carica afflittiva di una misura sanzionatoria rispetto ai diritti fondamentali su cui essa incide non è un elemento di per sé sufficiente a escluderne la natura preventiva. Sia la giurisprudenza convenzionale (*De Tommaso c. Italia*, 2017) sia quella costituzionale (sent. n. 24 del 2019), del resto, hanno già escluso la natura punitiva della sorveglianza speciale, che può comportare limitazioni analoghe o anche maggiormente afflittive delle sanzioni amministrative oggetto del giudizio, in ragione del suo «scopo essenziale [di] controllo, per il futuro, della pericolosità sociale del soggetto interessato». Secondo, la Corte esplicita le finalità perseguite dalle sanzioni in questione individuandole nella prevenzione dei rischi connessi alla guida di mezzi e all'uso di armi da parte di soggetti in stato di intossicazione, nonché dei rischi di turbamento dell'ordine pubblico connesso al consumo di sostanze stupefacenti. Terzo, la Corte distingue la sospensione della patente per l'acquirente o detentore di stupefacenti dalla revoca della patente disposta dal giudice penale con la sentenza di condanna per i reati di omicidio stradale o lesioni personali stradali gravi o gravissime, di cui la sent. n. 68 del 2021 aveva invece riconosciuto natura punitiva per estendere la garanzia della iperretroattività del giudicato costituzionale (art. 30, comma 4, l. n. 87 del 1953). A questo fine la Corte ricorre al criterio di distinzione – già utilizzato anche dalla giurisprudenza convenzionale per risolvere casi dubbi – della connessione della misura amministrativa a un processo penale: nel caso delle sanzioni amministrative per uso personale di stupefacenti l'assenza di questa connessione depona nel senso della loro natura non punitiva.

Pur non essendo strettamente necessario ai fini della decisione, la sentenza chiarisce infine che il riconoscimento della natura preventiva delle sanzioni ha alcune importanti implicazioni sul **modo in cui l'autorità pubblica è chiamata a esercitare la sua discrezionalità in materia**. In particolare, «ogni determinazione relativa alla sanzione, e alla sua concreta durata, dovrà [...] giustificarsi al metro dei criteri di idoneità, necessità e proporzionalità rispetto alle legittime finalità di

ciascuna sanzione, alla luce delle caratteristiche del caso concreto, e segnatamente della peculiare situazione del destinatario delle misure [che] potrebbe collocarsi in qualsiasi punto, estremo o intermedio, dell'ideale scala che conduce dalla figura del consumatore occasionale di una droga "leggera" sino a quella di un tossicodipendente il cui comportamento sia ormai gravemente condizionato dall'uso continuo di sostanze stupefacenti, e nei cui confronti certamente sussisteranno, ad esempio, ragioni cogenti per sospendere la patente di guida e la licenza di porto d'armi». In altre parole, nell'applicare le sanzioni il prefetto deve verificare esclusivamente il concreto pericolo rappresentato dal singolo soggetto per gli interessi pubblici tutelati dall'art. 75, comma 1, t.u. stupefacenti, mentre dalla sua valutazione «dovrà invece restare a priori esclusa ogni impropria logica punitiva, la quale chiamerebbe necessariamente in causa lo statuto costituzionale della responsabilità penale». [P.F. Bresciani]

**IL DOPPIO BINARIO SANZIONATORIO IN MATERIA DI DIRITTO  
D'AUTORE  
NON RISPETTA IL DIRITTO FONDAMENTALE AL *NE BIS IN IDEM***

**Corte cost., sent. 16 giugno – 22 giugno 2022, n. 149, Pres. Amato, red. Viganò**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 649 cod. proc. pen.]

(Art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 4 del Prot. n. 7 alla CEDU)

La sentenza decide una questione sollevata dal Tribunale ordinario di Verona sull'art. 649 cod. proc. pen. nella parte in cui non prevede l'applicabilità della disciplina del divieto di un secondo giudizio nei confronti dell'imputato, al quale, con riguardo agli stessi fatti, sia già stata irrogata in via definitiva, nell'ambito di un procedimento amministrativo non legato a quello penale da un legame materiale e temporale sufficientemente stretto, una sanzione avente carattere sostanzialmente penale ai sensi della CEDU.

La Corte accoglie la questione restringendo il *thema decidendum* alla sola normativa sanzionatoria in materia di diritto d'autore (in riferimento alla quale l'ordinanza di rimessione era effettivamente motivata) e, dunque, dichiara incostituzionale l'art. 649 cod. proc. pen. «nella parte in cui non prevede che il giudice pronunci sentenza di proscioglimento o di non luogo a procedere nei confronti di un imputato per uno dei delitti previsti dall'art. 171-ter della legge n. 633 del

1941 che, in relazione al medesimo fatto, sia già stato sottoposto a procedimento, definitivamente conclusosi, per l'illecito amministrativo di cui all'art. 174-bis della medesima legge».

In punto di rilevanza, anzitutto, la Corte conferma che la diretta applicabilità dell'art. 50 CDFUE (che riconosce un diritto al *ne bis in idem* corrispondente a quello garantito dall'art. 4 Prot. n. 7 CEDU) non comporta l'inammissibilità della questione dato che, in linea con l'orientamento sulla **doppia pregiudizialità** sviluppato a partire dalla sent. n. 269 del 2017, nei casi di **disposizioni nazionali contrarie a norme della Carta aventi effetti diretti** il giudice comune può alternativamente procedere alla non applicazione o a sollevare una questione di legittimità costituzionale. In altre parole, pur riconoscendo che il giudice *a quo* avrebbe potuto nel caso di specie disapplicare la normativa penale interna, come eccepito dall'Avvocatura dello Stato e come già avvenuto nell'ambito di processi penali per fatti sanzionati in via amministrativa dalla CONSOB (Cass., sez. V pen., n. 39999 del 2019), la Corte ritiene di «non [potere] sottrarsi al proprio compito» in un'ottica di «arricchimento degli strumenti di tutela dei diritti fondamentali». Nel farlo, essa rimarca peraltro significativamente come la dichiarazione di incostituzionalità garantisca rispetto alla disapplicazione «una tutela certa e uniforme nell'intero ordinamento [...] tanto più essenziale in una materia, come quella penale, dominata dal principio di stretta legalità».

Nel merito, dopo avere analiticamente ricostruito la rilevante *case-law* EDU, la Corte procede quindi a verificare l'esistenza di una **“connessione sostanziale sufficientemente stretta”** tra il concluso procedimento sanzionatorio amministrativo e il processo penale in corso per il medesimo fatto di riproduzione abusiva e vendita di opere letterarie abusivamente riprodotte. Il “doppio binario” attorno a cui è costruita la legge in materia d'autore non rispetta questo standard giacché l'art. 171-ter, commi 1 e 2, prevede una serie di fattispecie delittuose punite con reclusione e multa e il successivo art. 174-bis dispone che le medesime condotte siano punite anche con una sanzione amministrativa, senza che la legge preveda, tuttavia, alcun tipo di coordinamento tra i due procedimenti sanzionatori e, anzi, con l'espressa esclusione dell'applicazione del criterio generale di specialità per evitare il cumulo. Ne consegue che per la Corte – chiamata a valutare non «la sussistenza di violazioni del diritto fondamentale in esame nel singolo caso concreto», come la Corte EDU, bensì «se il meccanismo normativo disegnato dal legislatore sia tale da determinare violazioni di [un] diritto fondamentale in un numero indeterminato di casi» – la legge n. 633 del 1941 è illegittima nella parte in cui crea «inevitabilmente le condizioni per il verificarsi di **violazioni sistemiche del diritto al ne bis in idem**».

La dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 649 cod. proc. pen. nella formula sopra riportata, tuttavia, permette alla Corte di risolvere esclusivamente le vio-

lazioni relative a soggetti già sanzionati in via amministrativa nei cui confronti venga avviato per i medesimi fatti un nuovo procedimento penale, come nel caso di specie. È dunque infine rivolto al legislatore un **monito** di intervenire sia per risolvere la fattispecie contraria (in cui il procedimento amministrativo segue quello penale) sia, più in generale, per assicurare un adeguato coordinamento tra procedimenti sanzionatori rispettoso dei principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale, convenzionale ed europea. [P.F. Bresciani]

**ANCORA SULLE DIFFERENZE TRA PREROGATIVE DEL SINGOLO  
PARLAMENTARE E QUELLE DELLA CAMERA DI APPARTENENZA:  
LA CORTE DICHIARA INAMMISSIBILI DUE RICORSI PROMOSSI DA  
PARLAMENTARI**

**Corte cost. ord. 27 aprile – 16 giugno 2022, n. 151, Pres. Amato, red. Patroni  
Griffi**

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

[*Iter* di approvazione del disegno di legge di conversione del decreto-legge  
10/09/2021, n. 121, e in particolare dell'art. 7 del predetto decreto-legge]

(artt. 3, 67, 68, 71, 72, 77 co. 2, e 94 Cost.)

Con l'ordinanza n. 151 del 2022 la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile due ricorsi per conflitto di attribuzioni: uno sollevato dal **Senatore De Falco**, nei confronti «**del Governo, anche nella persona del Presidente del Consiglio dei ministri**, in proprio nonché quale rappresentante del Governo, **del Presidente della ottava Commissione permanente (Lavori pubblici, comunicazioni), della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, del Presidente e dell'Assemblea del Senato della Repubblica**»; l'altro sollevato dai deputati Arianna Spessotto, Michele Sodano, Raphael Raduzzi, Alvise Maniero e Stefano Fassina nei confronti «**del Governo, anche nella persona del Presidente del Consiglio dei ministri, in proprio nonché quale rappresentante del Governo, e dell'Assemblea della Camera dei deputati**». Nei ricorsi, i parlamentari si dolevano **delle menomazioni delle proprie attribuzioni costituzionali previste dagli artt. 67, 71 e 72 Cost., nonché della "indiretta" menomazione derivante anche**

dalla violazione degli artt. 3, 68, 77, secondo comma, e 94 della Costituzione. Tali menomazioni sarebbero dipese dall'approvazione, con apposizione della questione di fiducia, del disegno di legge di conversione del decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121. Difatti, tale decreto, all'articolo 7, rinviava, in materia di aiuti di stato riguardanti la compagnia aerea ITA, ad una **decisione della Commissione europea**, che secondo i ricorrenti **non sarebbe stata conoscibile dai membri del Parlamento al momento delle deliberazioni riguardanti il provvedimento**.

La Corte, dopo aver ripercorso la sua recente e corposa giurisprudenza in materia di legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto di attribuzione (ordinanza n. 17 del 2019; in senso analogo ordinanze n. 80 del 2022, n. 188, n. 186, n. 67 e n. 66 del 2021, n. 60 del 2020, n. 275 e n. 274 del 2019) ha dichiarato **inammissibili i ricorsi per carenza dei requisiti soggettivo e oggettivo**. Difatti, la Corte ha rilevato che con tali conflitti – tesi a contestare prevalentemente l'attività del Governo - non è stata **rivendicata la lesione di una prerogativa riconducibile alla sfera delle attribuzioni costituzionalmente garantite dei singoli parlamentari ricorrenti**, in quanto non sarebbe ravvisabile in capo a questi ultimi **una posizione distinta e autonoma rispetto a quella facente capo alla camera di appartenenza**. Inoltre, la Corte ha notato che anche nel caso in cui si volessero ricondurre tali attribuzioni alla sfera dei singoli parlamentari **mancherebbe, sotto il profilo oggettivo, il carattere manifesto ed evidente della violazione**, visto che i ricorrenti hanno potuto, in ogni momento, esercitare appieno le proprie prerogative di parlamentari. Infine, quanto al profilo della legittimazione passiva, con riferimento agli altri soggetti individuati nei ricorsi, la Corte ha ritenuto che la prospettiva dei ricorrenti sia resa incerta dal carattere cumulativo e congiunto del ricorso e dalla circostanza che le censure in essi contenute sono presentate senza considerazione della diversità delle rispettive qualificazioni e pertanto anche sotto tale profilo sono da considerarsi inammissibili. [A. Contieri]

**COMPENSI DEGLI AMMINISTRATORI DELLE SOCIETÀ PUBBLICHE:  
INAPPLICABILITÀ DEL REGIME TRANSITORIO ALLE AUTONOMIE  
SPECIALI  
E NECESSITÀ DI VALUTARE IN CONCRETO LE POSSIBILI LESIONI  
AGLI INTERESSI DI COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA**

**Corte cost., sent. 24 maggio – 17 giugno 2022, n. 153, Pres. Amato, red. Petitti**

## Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[L. reg. Valle d'Aosta n. 16/2021, art. 2, comma 1]

(Statuto reg. Valle d'Aosta, art. 2, lett. a; art. 117, terzo comma, Cost., relativamente alla materia del coordinamento della finanza pubblica)

La sentenza dichiara infondato il ricorso dello Stato contro una legge della Regione Valle d'Aosta che autorizzava l'assemblea di una società finanziaria regionale a stabilire i compensi spettanti agli amministratori «in misura non superiore al doppio di quella prevista per i componenti in carica alla data di approvazione del bilancio relativo all'esercizio 2020». Per lo Stato tale disposizione avrebbe ecceduto la competenza regionale in materia di ordinamento degli uffici e stato giuridico ed economico del personale, nonché violato i principi di **coordinamento della finanza pubblica** ricavabili dagli artt. 11, comma 7, d.lgs. n. 175 del 2016 e art. 4, comma 4, d.l. n. 95 del 2012, conv. in legge n. 135 del 2012, in base ai quali il costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori delle società partecipate non può superare l'80 per cento del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013.

Ricostruita la propria giurisprudenza consolidata in materia di **effetti delle clausole di salvaguardia** delle prerogative delle Regioni a statuto speciale e Province autonome, la Corte rigetta il ricorso per la non opponibilità alla Regione Valle d'Aosta del principio di coordinamento della finanza pubblica richiamato dallo Stato. Le disposizioni statali interposte rientrano difatti nell'ambito operativo della clausola di salvaguardia prevista dall'art. 24-bis del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, che subordina l'applicabilità alle autonomie speciali della parte del decreto interessata alle «procedure previste dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione».

Peraltro, la Corte chiarisce che l'autorizzazione ad innalzare fino al doppio i compensi previsti per gli amministratori di una singola società pubblica risulta in ogni caso **concretamente «inidonea a incidere sull'obiettivo di coordinamento della finanza pubblica** perseguito dal legislatore statale», rispondendo alla legittimità finalit  di garantire «un pi  efficace svolgimento dei compiti istituzionali di un ente strumentale» con modalit  che appaiono, per il singolo caso considerato, «non incompatibili con requisiti di sana gestione finanziaria». Le misure statali di coordinamento finanziario, per poter operare come limite all'esercizio di potest  legislative regionali, devono difatti sempre essere «ragionevolmente rapportate alle situazioni sostanziali che si intendono regolare». Nel caso di specie, invece, sia l'esiguit  del costo dell'incremento sia la riferibilit  dello stesso esclusivamente a una specifica societ  regionale escludono «che le situazioni concretamente

regolate dal legislatore regionale possano attingere i principi di coordinamento finanziario richiamati dal ricorso».

Nell'ottica di evitare ulteriori disfunzioni, comunque, la Corte sollecita lo Stato ad approvare la nuova disciplina generale dei compensi per gli amministratori delle società pubbliche con il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze previsto dall'art. 11, comma 6, d.lgs. n. 175 del 2016, all'emanazione del quale cesserà la vigenza del regime transitorio non opponibile alle autonomie speciali. [P.F. Bresciani]

### INAMMISSIBILE IL RICORSO DI SETTE DEPUTATI CONTRO L'ADUNANZA PLENARIA DEL CONSIGLIO DI STATO IN MATERIA DI CONCESSIONI BALNEARI

**Corte cost. ord. 25 maggio – 17 giugno 2022, n. 154, Pres. Amato, red. De Pretis**

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

[Sentenze dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 17 e n. 18 del 09/11/2021]

(artt. 11, 67, 71, 72, 101, 103, 111 co. 7 e 8 e 117, co. 2 Cost.)

Con l'ordinanza n. 154 del 2022 la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile il **ricorso promosso dall'onorevole Riccardo Zucconi e da altri sei deputati, a seguito delle sentenze n. 17 e 18 del 2021 dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato**. Con tale ricorso i deputati hanno chiesto **la «disapplicazione, in tutto o in parte» delle citate sentenze dell'Adunanza plenaria, riguardanti la proroga legislativa delle concessioni balneari, per la lesione della potestà normativa spettante ai parlamentari**, poiché tali decisioni, enunciando alcuni principi di diritto, detterebbero disposizioni vincolanti e limitanti per il legislatore. In particolare, le due sentenze hanno affermato che **le norme legislative che hanno disposto la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative sono in contrasto con il diritto europeo**, e pertanto cesseranno di produrre effetti, nonostante qualsiasi eventuale ulteriore proroga legislativa che dovesse nel frattempo intervenire, oltre il 31 dicembre 2023. Secondo i ricorrenti, tali decisioni avrebbero leso la funzione legislativa spettante al Parlamento.

Difatti, i deputati hanno ritenuto che tale menomazione derivi: **a) dall'«individuazione del termine di validità delle concessioni in essere»; b) dalla «delimitazione delle [...] regole per le future procedure di gara cui assoggettare le concessioni demaniali marittime»; c) dall'«impedimento al legislatore di legiferare in modo difforme dal sentenziato».** Inoltre, i deputati ricorrenti hanno ritenuto che, con tali decisioni, i giudici di Palazzo Spada avrebbero violato anche gli artt. 101, 103 e 111, settimo e ottavo comma, Cost., in quanto l'Adunanza plenaria sarebbe andata al di là delle proprie funzioni di nomofilachia, introducendo nuove norme sostitutive della legislazione nazionale vigente.

Tuttavia, la Corte ha ritenuto che, asserendo la lesione delle prerogative legislative del Parlamento, **i ricorrenti abbiano fatto valere una prerogativa spettante, in realtà, alla Camera di appartenenza** e non ad essi in quanto singoli parlamentari, non potendo questi ultimi rappresentare l'intero organo di appartenenza.

La Corte inoltre ha specificato che, anche se si volesse ritenere tale prerogativa difendibile dai singoli parlamentari, **nel ricorso non si sia dato conto di alcun ostacolo all'esercizio del diritto di parola, proposta e voto dei deputati**, non risultando pertanto dimostrata una sostanziale negazione o un'evidente menomazione delle loro prerogative costituzionali. Anzi, proprio nel ricorso i ricorrenti hanno puntualmente indicato un disegno di legge depositato in materia. [A. Contieri]

## REGIONE SICILIA E NORME IN MATERIA DI TUTELA DELLA SALUTE

**Corte Cost., sent. 11 maggio – 20 giugno 2022, n. 155, Pres. Amato, red. Prosperetti**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[l. Regione siciliana 3 agosto 2021, n. 22 (Disposizioni urgenti in materia di concessioni demaniali marittime, gestione del servizio idrico integrato nell'ambito territoriale ottimale di Agrigento e di personale di Sicilia Digitale S.p.A. Disposizioni varie)]

(artt. 81, 97 e 117, terzo comma, Cost.)

È illegittimo l'art. 11 della legge reg. Siciliana n. 22 del 2021, in riferimento agli artt. 97 e 117, terzo comma, Cost. La disciplina degli incarichi della dirigenza sanitaria (sentt. 129/2012 e 181/2006), rilevando in particolare «la stretta inerenza che tutte le norme de quibus presentano con l'organizzazione del servizio sanitario regionale e, in definitiva, con le condizioni per la fruizione delle prestazioni rese all'utenza, essendo queste ultime condizionate, sotto molteplici aspetti, dalla capacità, dalla professionalità e dall'impegno di tutti i sanitari addetti ai servizi, e segnatamente di coloro che rivestono una posizione apicale (sentt. 181/2007 e 50/2007)» (sent. 371/2008), rientra nella materia tutela della salute. In tale ambito, peraltro, a norma dell'art. 17 dello statuto reg. Siciliana, la potestà legislativa regionale in materia di «sanità pubblica» si esercita «entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato», per cui l'ampiezza di tale competenza legislativa coincide, comunque, con quella delle Regioni ordinarie in materia di «tutela della salute» (sentt. 159/2018, 430/2007 e 448/2006).

Le disposizioni statali che stabiliscono i requisiti per l'iscrizione negli elenchi dei soggetti idonei alla nomina di direttore amministrativo delle aziende sanitarie regionali, costituiscono, infatti, un principio fondamentale della legislazione statale in materia di tutela della salute, vincolante, come tale, rispetto alla potestà legislativa regionale in materia di sanità pubblica e una chiara espressione, nel settore sanitario, del principio di buon andamento dell'azione amministrativa. La norma impugnata richiede invece «un'adeguata esperienza di direzione tecnica amministrativa» a fronte della previsione statale di «una qualificata attività di direzione tecnica o amministrativa» e stabilisce, genericamente, che detta esperienza possa essere acquisita «nel campo delle strutture sanitarie, sociosanitarie o in altri settori, caratterizzata da autonomia gestionale e diretta responsabilità delle risorse umane, tecniche o finanziarie, in strutture di media o grande dimensione», mentre la disposizione statale prevede una competenza specifica che vada acquisita solo «in enti o strutture sanitarie pubbliche o private di media o grande dimensione».

La norma censurata si pone, dunque, in evidente contrasto con il principio fondamentale dettato dal legislatore statale, non solo perché modifica la tipologia di esperienza richiesta ai soggetti che richiedono di accedere all'elenco degli idonei alla direzione amministrativa, ma anche, soprattutto, in quanto amplia, significativamente, l'area in cui tale esperienza può essere acquisita, estendendola a settori del tutto estranei all'ambito della sanità.

È altresì illegittimo l'art. 12 della medesima legge in quanto amplia l'ambito dei soggetti per cui è prevista l'opzione per la fuoriuscita a fronte della corresponsione di un'indennità, richiedendo cinque anni, invece che dieci, al raggiungimento dell'età pensionabile perché questi la possano esercitare, senza specificare la relativa copertura finanziaria ex art. 81 Cost. Infatti, devono essere dichiarate costituzionalmente illegittime tutte quelle leggi in cui «l'individuazione degli

interventi e la relativa copertura finanziaria, è stata effettuata dal legislatore regionale in modo generico e risulta priva di quella chiarezza finanziaria minima richiesta dalla costante giurisprudenza di questa Corte in riferimento all'art. 81 Cost.» (ex multis, sent. 227/2019). [F. Minni]

**INAMMISSIBILE IL CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA POTERI  
DELLO STATO PROMOSSO DAL GDP DI BOLOGNA IN QUANTO  
SOLLEVATO ALL'INFUORI DELL'ESERCIZIO DELLE FUNZIONI  
GIURISDIZIONALI**

**Corte cost. ord. 25 maggio – 23 giugno 2022, n. 157, Pres. Amato, red. Zanon**

Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

[Approvazione dei commi da 629 a 633 dell'art.1 della legge 30.12.2021, n. 234]

(artt. 3, 4, c. 1°, 36, c. 1°, 38, c. 2°, 97, c. 2° e 4°, 101, c. 2°, 102, c. 1°, 104, c. 1°, 105, 106, c. 1° e 2°, 107, c. 1°, 108, c. 1°, 111, c. 1° e 2°, e 117, c. 1° Cost., quest'ultimo in relazione: agli artt. 15, 20, 21, 30, 31, 34 e 47 CDFUE; alle clausole 2, 4 e 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso il 18 marzo 1999, allegato alla direttiva 1999/70/CE; alla direttiva 2003/88/CE)

Il Giudice di pace di Bologna ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Presidente del Consiglio, del Ministero della giustizia, della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, lamentando come l'approvazione dei commi da 629 a 633 dell'art.1 l. n. 234/2021 (Bilancio per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024) avrebbe causato la «menomazione ed usurpazione delle attribuzioni e delle prerogative spettanti al giudice di pace ricorrente, quale appartenente alla giurisdizione ordinaria di primo grado». In particolare, il GdP di Bologna contestava come la mancata estensione al magistrato onorario delle condizioni di lavoro previste a favore dei magistrati professionali equivalenti, determinasse una «violazione dell'indipendenza e dell'inamovibilità della magistratura di pace ricorrente», delineando «un'inammissibile figura ibrida di magistrato che svolge in via esclusiva [...] le stesse funzioni giurisdizionali del magistrato ordinario» e che, ciononostante, verrebbe retribuito «come assistente amministrativo».

La Corte ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso per carenza del requisito soggettivo: la giurisprudenza costituzionale, ha rammentato il Giudice delle leggi,

riconosce la legittimazione del giudice di pace a essere parte nei conflitti di attribuzione in quanto competente a dichiarare in maniera definitiva la volontà del potere cui appartiene. Nel caso di specie, tuttavia, sebbene la ricorrente assuma di sollevare conflitto «in qualità di Giudice di pace presso l'Ufficio del Giudice di pace di Bologna», la stessa non fornisce né evidenza di processi in corso di svolgimento a lei assegnati, né una idonea motivazione relativamente all'incidenza che le disposizioni impugnate avrebbero su attribuzioni costituzionali da esercitare in relazione a tali procedimenti. In ultima analisi, la ricorrente non ha agito nell'esercizio in concreto di funzioni giurisdizionali, ciò che consentirebbe di dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene e, di conseguenza, di sollevare legittimamente conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. [R. Mazza]

### **L'ASSICURATORE DEVE POTER ESSERE CITATO NEL PROCESSO PENALE IN CASO DI RESPONSABILITÀ PER ESERCIZIO DI ATTIVITÀ VENATORIA**

**Corte cost., sent. 25 maggio – 24 giugno 2022, n. 159, Pres. Amato, red. Modugno**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 83 c.p.p.]

(artt. 3, comma 1, e 24 Cost.)

È **irragionevole** che non possa essere citato l'assicuratore nel processo penale, a richiesta dell'imputato, nel caso di **responsabilità civile** derivante dall'**assicurazione obbligatoria** per l'esercizio di attività venatoria.

Come ribadito in precedenti pronunce, infatti, tale assicurazione assolve a quella «funzione plurima» (sent. n. 112 del 1998) di garanzia: da una parte dell'assicurato, che ha diritto di vedersi manlevato dalle pretese risarcitorie del danneggiato, dall'altra tutela pure le vittime degli incidenti di caccia, garantendo loro, il ristoro dei danni subiti. Secondo la Corte, inoltre, «[l]a conclusione è puntualmente avvalorata dalla previsione del comma 10 dello stesso art. 12, secondo la quale “[i]n caso di sinistro colui che ha subito il danno può procedere ad **azione diretta** nei confronti della compagnia di assicurazione presso la quale colui che ha causato il danno ha contratto la relativa polizza”, similmente a quan-

to avviene per l'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile automobilistica». E tale elemento è da solo sufficiente per qualificare l'assicuratore del danneggiante come responsabile civile. Difatti, nel caso in cui il fatto illecito dell'assicurato integri un'ipotesi di reato, l'assicuratore deve considerarsi obbligato verso la vittima, in virtù di una disposizione della legge civile, a risarcire i danni causati dal reato in solido con l'imputato, conformemente allo schema delineato dal c.p.

Pertanto, l'ingiustificata disparità di trattamento, tra imputato assoggettato ad azione risarcitoria nel processo penale e convenuto con la stessa azione in sede civile, richiede che l'art. 83 c.p.p. vada dichiarato illegittimo, nella parte in cui non prevede che, nel caso di responsabilità civile derivante dall'assicurazione obbligatoria prevista dall'art. 12, comma 8, della legge n. 157 del 1992, l'assicuratore possa essere citato nel processo penale a richiesta dell'imputato. [M. Caldironi]

### **TRA 'LAPSUS' TECNICO E LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE MERCI: ILLEGITTIMITÀ DELLA NORMATIVA SICILIANA IN MATERIA DI AGROECOLOGIA**

**Corte cost., sent. 8 giugno – 28 giugno 2022, n. 160, Pres. Amato, red. Viganò**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 3, commi 1 e 2, 4, 6 e 18 legge Regione Siciliana 29 luglio 2021, n. 21]

(Artt. 117, c. 1 Cost.; Art. 17 regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge cost. 26 febbraio 1948, n. 2 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana); Art. 17 statuto reg. Siciliana)

La sentenza in esame affronta diverse questioni di legittimità costituzionale sollevate in via principale dal Presidente del Consiglio dei Ministri contro eterogenee disposizioni normative poste in essere dalla Regione siciliana. Tra queste, è fondata, in primo luogo, quella concernente l'**art. 3** della legge impugnata. Tale disposizione prevede il **divieto di utilizzare, in ampie aree del territorio regionale, biocidi diversi da quelli consentiti in agricoltura biologica**. Nel prevedere un simile divieto, essa si pone al di fuori della normativa europea in materia di biocidi (Regolamento (UE) n. 528/2012: questa prevede, in particolare, una specifica disciplina per gli Stati membri che vogliano adottare restrizioni, ulteriori a quelle già previste nel suddetto regolamento, all'uso di biocidi. Tale procedura prevede,

tra l'altro, un obbligo di segnalazione alla Commissione europea, da parte dell'autorità nazionale competente, ossia il Ministero della salute. A partire dai lavori preparatori della legge impugnata, la Corte osserva come l'intento del legislatore regionale fosse quello di limitare l'uso di pesticidi (prodotti fitosanitari), anziché di biocidi (generalmente non in uso in agricoltura), termine tecnico a cui la legge regionale fa tuttavia riferimento. Il **'lapsus' del legislatore regionale** fa sì che 'indipendentemente dalla reale volontà del legislatore siciliano, l'effetto pratico della disciplina impugnata sia quello di **limitare drasticamente l'uso di queste sostanze – non già dei prodotti fitosanitari, [...] al di fuori delle condizioni stabilite dalla pertinente legislazione unionale**'. E' illegittima anche la norma di cui all'**art. 6** della legge impugnata, la quale prevede un certificato obbligatorio per i prodotti agricoli provenienti da Paesi extraeuropei, non previsto da alcuna norma di diritto dell'Unione (e in particolare dal Regolamento (UE) n. 2017/625. Tale obbligo di matrice regionale costituisce una **misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa all'importazione**, in violazione della libertà di circolazione delle merci ai sensi dell'art. 34 TFUE e pertanto costituzionalmente illegittima (sentt. nn. 23/2021, 66/2013, 191/2012). E' infine fondata la questione relativa all'**art. 18** della medesima legge regionale, che estende i **limiti temporali per la presentazione della domanda di accesso alla definizione agevolata dei procedimenti** concernenti il pagamento dei canoni relativi alle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative. Tale disposizione interferisce infatti con l'esercizio della **funzione giurisdizionale**, di esclusiva competenza statale (sent. n. 110/2018). [M. Morvillo]

## TEST PRENATALI E PIANI DI RIENTRO

**Corte cost., sent. 22 maggio – 30 giugno 2022, n. 161, Pres. Amato, red.**

Prosperetti

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 3 della legge della Regione Puglia 06/08/2021, n. 31]

(art. 117, terzo comma (coordinamento della finanza pubblica), e art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.)

Oggetto del giudizio è l'art. 3 della legge reg. Puglia n. 31 del 2021, in base alla quale la Regione può disporre l'erogazione di un test prenatale quale screening

per la diagnosi delle trisomie 13, 18 e 21, senza oneri economici per particolari categorie di donne in gravidanza a rischio.

Ad avviso dello Stato, la disposizione violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento al principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, quale principio fondamentale della materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, dal momento che la Regione Puglia è sottoposta ai **piani di rientro dal disavanzo sanitario** e non potrebbe introdurre **prestazioni ulteriori rispetto ai LEA**.

Secondo la difesa regionale, invece, non si tratterebbe di un ulteriore livello di assistenza, ma di introduzioni di prestazioni sperimentali per un tempo ben delimitato.

Rilevato che il NIPT test è da ascrivere all'art. 59 (Assistenza specialistica ambulatoriale per le donne in stato di gravidanza e a tutela della maternità) del d.P.C.m. 12 gennaio 2017, la Corte afferma la natura di prestazione aggiuntiva dei test prenatali, sebbene il Consiglio superiore di sanità ne abbia raccomandato l'adozione a motivo della loro minore invasività rispetto alle tecniche – amniocentesi e villocentesi – attualmente previste. Per l'inserimento di una prestazione nei LEA, è infatti necessario un complesso procedimento che prevede il coinvolgimento di una molteplicità di soggetti istituzionali.

In base a una consolidata giurisprudenza della Corte (sentenze n. 142 e n. 36 del 2021, e n. 166 del 2020), una Regione sottoposta ai piani di rientro dal disavanzo sanitario non può introdurre nuove prestazioni non comprese nei LEA.

Infine, data la natura strumentale degli altri articoli della legge regionale nella quale è inserita la disposizione impugnata, la Corte dichiara, in via consequenziale, l'illegittimità dell'intera legge. [L. Busatta]

**LA PENSIONE DI REVERSIBILITÀ NON PUÒ ESSERE DECURTATA, IN CASO DI CUMULO CON ULTERIORI REDDITI DEL BENEFICIARIO, DI UN IMPORTO CHE SUPERI L'AMMONTARE COMPLESSIVO DEI REDDITI AGGIUNTIVI**

**Corte cost., sent. 8 giugno – 30 giugno 2022, n. 162, Pres. Amato, red. San Giorgio**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Combinato disposto del terzo e quarto periodo dell'art. 1, c. 41°, della legge 08/08/1995, n. 335, e della connessa Tabella F.]

(art. 3 Cost.)

La sentenza n. 162 del 30 giugno 2022 risolvendo una questione proposta in via incidentale dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per il Lazio, ha dichiarato che la pensione di reversibilità non può essere decurtata, in caso di cumulo con ulteriori redditi del beneficiario, di un importo che superi l'ammontare complessivo dei redditi aggiuntivi. Il combinato disposto delle disposizioni oggetto del giudizio era stato censurato «nella parte in cui prevede che **la decurtazione effettiva della pensione ai superstiti il cui beneficiario possieda redditi aggiuntivi possa eccedere l'ammontare complessivo di tali redditi**».

La Corte ha già affermato che la sussistenza di altre fonti di reddito può ben giustificare una diminuzione del trattamento pensionistico di reversibilità e che, per conseguenza, **il legislatore, attraverso la previsione di limiti di cumulabilità tra pensione e reddito, può tenere conto della diminuzione dello stato di bisogno del pensionato**, modulando la concreta disciplina del cumulo sulla base del bilanciamento dei diversi valori coinvolti. **Tuttavia, la regolamentazione del cumulo** tra la prestazione previdenziale e i redditi aggiuntivi del suo titolare, laddove comporti una diminuzione del trattamento pensionistico, **deve muoversi entro i binari della non irragionevolezza**, da valutare **in ragione della finalità dell'istituto**.

**La ratio della pensione ai superstiti** è quella, propria di tutti gli strumenti di reversibilità, di **garantire ai beneficiari la protezione dalle conseguenze che derivano dal decesso del congiunto**. Si tratta dunque di uno **strumento a finalità solidaristica**, volto alla «**liberazione di ogni cittadino dal bisogno** ed alla garanzia di quelle minime condizioni economiche e sociali che consentono l'effettivo godimento dei diritti civili e politici (art. 3, secondo comma, della Costituzione)».

**La disciplina introdotta dal legislatore del 1995, secondo la Corte, sarebbe irragionevole**, perché consentendo di applicare decurtazioni del trattamento di reversibilità in misura superiore ai redditi aggiuntivi goduti dal beneficiario nell'anno di riferimento, finisce per alterare il rapporto che deve intercorrere tra la diminuzione del trattamento di pensione e l'ammontare del reddito personale goduto dal titolare, il quale si trova esposto a un sacrificio economico che si pone in antitesi rispetto alla ratio solidaristica propria dell'istituto della reversibilità. Al punto che il legame familiare «anziché favorire quest'ultimo [...] finisce infatti paradossalmente per nuocergli».

Nel ribadire la necessità che il cumulo sia sottoposto a determinati limiti la Corte ha dichiarato illegittime le disposizioni censurate, precisando la necessità di in-

trodurre un tetto alle decurtazioni cagionate dal possesso di un reddito aggiuntivo. [A. Arcuri]

**LA CORTE RITIENE MANIFESTAMENTE IRRAGIONEVOLE LA  
DISPARITÀ DI EFFETTI SULLA SANZIONE ACCESSORIA DELLA SO-  
SPENSIONE DELLA PATENTE TRA MESSA ALLA PROVA E LAVORO  
DI PUBBLICA UTILITÀ**

**Corte cost. sent. 9 giugno – 30 giugno 2022, n. 163, Pres. Amato, red. Petitti**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 224, c. 3°, del decreto legislativo 30/04/1992, n. 285, in relazione all'186, c. 9° bis, del medesimo decreto legislativo]

(art. 3 Cost.)

La Corte costituzionale, pronunciandosi sulla questione di legittimità costituzionale sollevata dal Giudice di pace di Forlì, ha dichiarato **l'illegittimità costituzionale dell'art. 224, comma 3, cod. strada, nella parte in cui non prevede che, nel caso di estinzione, per esito positivo della messa alla prova, del reato di guida sotto l'influenza dell'alcool, il prefetto, applicando la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente, ne riduca la durata della metà.**

Il giudice romagnolo era chiamato a fare applicazione dell'articolo 224, comma 3, cod. strada nel **giudizio di opposizione all'ordinanza del prefetto con cui era stata irrogata la sanzione della sospensione della patente di guida** nella misura complessiva di un anno. In tale contesto, il giudice *a quo* ha sollevato la questione di legittimità costituzionale ritenendo che tale disposizione determinasse, in riferimento alla sanzione accessoria della sospensione della patente, **una irragionevole disparità di trattamento tra l'imputato per il reato di guida in stato di ebbrezza, il quale abbia ottenuto la sospensione del procedimento con messa alla prova, che abbia poi avuto esito positivo, e l'imputato per il medesimo reato la cui pena sia stata sostituita con quella del lavoro di pubblica utilità.** Difatti, lo svolgimento positivo del lavoro di pubblica utilità comporta, tra l'altro, oltre che l'estinzione del reato, anche la riduzione alla metà della sanzione accessoria della sospensione della patente, cosa che invece non è prevista nel caso di sospensione del procedimento con messa alla prova.

La Corte ha dichiarato fondata la questione ritenendo che per essa potessero valere **le medesime argomentazioni svolte nella sentenza n. 75 del 2020**, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 224-*ter*, comma 6, cod. strada nella parte in cui prevedeva che il prefetto dovesse verificare la sussistenza delle condizioni di legge per l'applicazione della sanzione amministrativa accessoria della **confisca del veicolo**, anziché disporre la restituzione all'avente diritto, in caso di estinzione del reato di guida sotto l'influenza dell'alcool per esito positivo della messa alla prova. Difatti, la Corte, con la sentenza del 2020, comparando il lavoro di pubblica utilità *ex art. 186*, comma 9-*bis*, cod. strada e la messa alla prova *ex art. 168-bis* cod. pen., aveva sottolineato che **entrambi gli istituti si connotano per il fatto di prevedere, in una medesima ottica premiale, sebbene non nella medesima intensità, una prestazione di attività non retribuita in favore della collettività.**

Secondo la Corte, pertanto, può essere fatto un discorso analogo con riferimento alla sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente. **La Corte, dichiarando l'illegittimità costituzionale con sentenza additiva, ha quindi ritenuto la manifesta irragionevolezza di tale disparità, in virtù della quale a fronte del medesimo effetto dell'estinzione del reato, la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente viene ridotta alla metà dal giudice in caso di svolgimento positivo del lavoro sostitutivo, mentre è escluso tale beneficio nel caso in cui sia applicata dal prefetto a seguito dell'esito positivo della messa alla prova.** [A. Contieri]

### IL GARANTE HA IL POTERE DI LIMITARE IL TRATTAMENTO DEI DATI CONNESSI AL GREEN PASS ANCHE PER LA PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO

**Corte cost., sent. 24 maggio – 30 giugno 2022, n. 164, Pres. Amato, red. Barbera**

Giudizio per conflitto di attribuzione tra enti

[Provvedimento del Garante per la protezione dei dati personali 18 giugno 2021, n. 244, e della comunicazione del 6 luglio 2021, prot. n. 0035891]

(artt. 8 e 9 dello Statuto della Provincia autonoma di Bolzano; art. 117, comma 3, Cost.)

Il Garante per la protezione dei dati personali ha il potere di «imporre una limitazione provvisoria o definitiva del trattamento [dei dati personali], incluso il divieto di trattamento» per espressa previsione dell'art. 58, paragrafo 2, lettera f), del regolamento n. 2016/679/UE.

Pertanto, è legittimo il provvedimento che ha imposto la limitazione definitiva dei trattamenti relativi all'utilizzo delle certificazioni verdi (c.d. green pass) alla Provincia autonoma di Bolzano e all'Azienda sanitaria dell'Alto Adige. Analoghe considerazioni valgono con riferimento al secondo provvedimento con il quale il Garante ha rappresentato «la necessità di soprassedere dall'adottare o dal dare attuazione ad iniziative territoriali che prevedano l'uso delle certificazioni verdi per finalità ulteriori e con modalità difformi rispetto a quelle espressamente previste dalla legge statale».

Secondo la Corte, infatti, è di competenza esclusiva statale ogni misura volta a contrastare una pandemia sanitaria o a prevenirla, in quanto riconducibile alla materia 'profilassi internazionale'; e quindi a fronte di tale obiettivo la competenza provinciale in tema di tutela della salute è recessiva (sentenza n. 37/2021).

Per questi motivi, spetta allo Stato, e per esso al Garante per la protezione dei dati personali, limitare il trattamento dei dati connessi all'impiego del green pass anche a livello provinciale, tanto più che la Provincia autonoma di Bolzano non vanta alcuna attribuzione costituzionale e statutaria in tale materia. [F. Pedrini]

### **LA DIMIDIAZIONE DEGLI IMPORTI SPETTANTI ALL'AUSILIARIO DEL MAGISTRATO È COSTITUZIONALMENTE ILLEGITTIMA OVE ABBINATA AL MANCATO ADEGUAMENTO DEGLI IMPORTI BASE**

**Corte cost., sent. 25 maggio – 1 luglio 2022, n. 166, Pres. Amato, red. San Giorgio**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 130, d.P.R. n. 115/2002]

(art. 3 Cost.)

Con la sentenza indicata in epigrafe, la Corte costituzionale viene chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 130 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)» – a

norma del quale, in caso di ammissione al patrocinio a spese dello Stato, gli importi spettanti, tra gli altri, all'ausiliario del magistrato sono ridotti della metà.

Ad avviso del giudice rimettente, la norma *de qua* si porrebbe in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui non esclude la suddetta decurtazione in caso di retribuzioni non adeguate sulla base di quanto prescritto dall'art. 54 del d.P.R. medesimo, a norma del quale la misura degli onorari deve essere adeguata ogni tre anni in relazione all'indice dei prezzi al consumo, con decreto dirigenziale del Ministero della giustizia, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze.

Nel caso di specie, infatti, la dimidiazione prevista dalla disposizione censurata comporterebbe una significativa diminuzione di compensi già in partenza sproporzionati per difetto, in quanto mai aggiornati sulla base del menzionato adeguamento periodico.

L'effetto sarebbe di rendere la disposizione affetta da irragionevolezza, analogamente alla norma di cui all'articolo 106-*bis* del d.P.R. n. 115/2002, oggetto di due pronunce di illegittimità costituzionale parziale (C. cost., sentt. n. 192/2015 e n. 178/2017), con cui è stata dichiarata l'illegittimità della disposizione nella parte in cui non esclude che la diminuzione di un terzo degli importi spettanti rispettivamente all'ausiliario del magistrato e al consulente tecnico sia operata in caso di applicazione di previsioni tariffarie non adeguate a norma dell'articolo 54 del d.P.R. medesimo.

La questione di legittimità costituzionale è fondata.

Nel valutare la questione, la Corte richiama la propria precedente giurisprudenza in punto di bilanciamento tra l'interesse al contenimento delle spese di giustizia e l'esigenza di remunerazione dei professionisti designati, a mente della quale, pur nel rispetto della discrezionalità del legislatore in materia, «la verifica del superamento del limite della manifesta arbitrarietà delle scelte compiute involge anche la valutazione se il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva e pertanto incompatibile con il dettato costituzionale» (così C. cost., sent. n. 102/2021, *Cons. in dir.*, p.to 5.1.3).

Al riguardo, la Corte valuta la disposizione censurata alla luce della *ratio* sottostante il plesso normativo in cui si iscrive la disposizione medesima e risultante dagli articoli di cui al Titolo VII della Parte II del d.P.R. n. 115/2002 e, in specie, dall'articolo 50 ed al rinvio ivi contenuto alle tabelle approvate con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'art. 17, commi 3 e 4, della legge n. 400/1988, recante «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri», nonché dagli articoli dal 51 al 54 del d.P.R. medesimo.

L'esigenza di contenimento del carattere pubblicistico della funzione di ausilio dell'attività giudiziaria con l'esigenza di non svilire l'impegno garantito dal

professionista designato emerge, parimenti, dal secondo comma dell'articolo 50 del d.P.R. n. 115/2002, a norma del quale «le tabelle sono redatte con riferimento alle tariffe professionali esistenti, eventualmente concernenti materie analoghe, contemplate con la natura pubblicistica dell'incarico».

Di talché, come la Corte costituzionale ha già precedentemente avuto modo di sottolineare (sentenze. n. 89/2020 e n. 192/2015), «l'adeguatezza della remunerazione dell'ausiliario, imposta dal principio di ragionevolezza, è assicurata dal rapporto di proporzionalità tra i valori tabellari dei compensi e le corrispondenti tariffe libero-professionali di mercato, ancorché con una riduzione, avuto riguardo alla connotazione pubblicistica dell'istituto».

Ulteriore conferma di una siffatta finalità di bilanciamento si ricava dalle disposizioni di cui agli articoli 51, 52 e 53 del d.P.R. n. 115/2002, nella parte in cui prevedono la quantificazione delle spettanze degli ausiliari di giustizia in ragione dell'entità, della qualità, della complessità e dell'urgenza dell'attività prestata.

Con specifico segno alla disposizione censurata, rileva l'ulteriore finalità di garantire a coloro che abbiano diritto al patrocinio alle spese dello Stato il diritto inviolabile di agire e difendersi in giudizio di cui all'articolo 24, co. 2 Cost.; in tal senso, come affermato dalla Corte nella sentenza n. 47/2020 richiamata, si rivela cruciale individuare 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», esigenza cui risponde la disposizione censurata nella parte in cui prevede la dimidiazione dei compensi spettanti al difensore, all'ausiliario del magistrato e al consulente di parte.

Purtuttavia, ferma restando la discrezionalità riconosciuta in capo al legislatore e fatta salva l'esigenza di garanzia del diritto alla tutela giurisdizionale *ex art.* 24, co. 2 Cost., la Corte costituzionale fonda le proprie argomentazioni sull'enunciazione di portata generale già previamente formulata con riferimento al testé citato articolo 106-*bis* del d.P.R. nelle sentenze. n. 192/2015 e n. 178/2017: l'obsolescenza degli importi tabellari rispetto alle variazioni del costo della vita.

Enunciazione che, come sottolineato dalla Corte, si riconferma nel caso di specie, nella misura in cui la disposizione censurata combinata con il mancato adeguamento degli onorari rispetto alle variazioni dei prezzi al consumo produce l'effetto di recidere il rapporto di proporzione tra l'onorario dell'ausiliario e le tariffe libero-professionali, dimostrandosi, sotto questo specifico profilo, affetta da irragionevolezza.

In tal senso, afferma la Corte costituzionale che «il mancato funzionamento del meccanismo di equilibrio insito nell'art. 54 del d.P.R. n. 115 del 2002 recide la necessaria correlazione tra il compenso per l'ausiliario del magistrato ed i valori di mercato, così facendo venir meno quel rapporto di connessione razionale e di proporzionalità tra il mezzo predisposto dal legislatore e il fine che lo stesso ha

inteso perseguire, che è alla base della ragionevolezza della scelta legislativa» (*Cons. in dir.*, p.to 4).

Nondimeno, nell'opinione della Corte, una simile conclusione – e, per essa, l'estensione della *ratio decidendi* di cui ai precedenti richiamati alla fattispecie portata alla sua attenzione – non potrebbe essere contraddetta dalle specificità del processo penale.

In tale prospettiva, la Corte valorizza la sostanziale sovrapposibilità (pur nella diversa entità della diminuzione dei compensi) delle normative dettate per i processi civile e penale, oltretutto la finalità di unificazione sottesa alla disciplina relativa all'adeguamento tariffario di cui al Titolo VII della Parte II del d.P.R. e la portata generale della *ratio decidendi* delle sentenze n. 192/2015 e n. 178/2017, la quale esprime «un generale canone di proporzionalità e di adeguatezza nel bilanciamento tra giusta remunerazione del professionista ed esigenze della spesa pubblica, che trascende le particolarità dei singoli modelli processuali» (*Cons. in dir.*, p.to 3.4.1).

Conclusivamente, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 130 del d.P.R. n. 115/2002, nella parte in cui non esclude che la riduzione della metà degli importi spettanti all'ausiliario del magistrato sia operata in caso di previsioni tariffarie non adeguate a norma dell'art. 54 del d.P.R. medesimo. [A.C. Visconti]

## LA CORTE TORNA SUL SINDACATO DI EGUAGLIANZA IN MATERIA DI PRIVILEGI SUI CREDITI

**Corte cost., sent. 9 giugno - 1° luglio 2022, n. 167, Pres. Amato, red. Amoroso**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Codice civile, art. 2751-*bis*, n. 3), c.c.; legge 27 dicembre 2017, n. 205, art. 1, comma 474, modificativo dell'art. 2751-*bis*, n. 2), c.c.]

(Costituzione, art. 3)

La sentenza dichiara costituzionalmente illegittimi, per violazione del principio di eguaglianza, l'art. 2751-*bis*, numero 3), c.c., e l'art. 1, comma 474, della legge n. 205 del 2017, modificativo dell'art. 2751-*bis*, numero 2), c.c., nella parte in cui non prevedono, in favore dell'**agente di commercio** che svolga una prestazione di opera continuativa e coordinata, prevalentemente personale, che il **privi-**

**legio generale sui mobili** sia esteso al **credito di rivalsa per l'imposta sul valore aggiunto (IVA) sulle provvigioni dovute per l'ultimo anno di prestazione.**

La Corte ricorda gli strettissimi **limiti** entro i quali, nell'ambito del sindacato di legittimità costituzionale alla stregua del principio di eguaglianza, è ammessa l'**estensione in via additiva della disciplina sui privilegi**: secondo la giurisprudenza costituzionale, l'introduzione in via pretoria di cause di prelazione ulteriori è esclusa, in ragione della natura eccezionale di tali norme rispetto al principio della *par condicio creditorum* e del carattere politico-economico delle scelte che presiedono al riconoscimento della natura privilegiata di dati crediti; per contro, è consentito sindacare, all'interno di una norma attributiva di un privilegio, la ragionevolezza della mancata inclusione, in essa, di fattispecie identiche od omogenee a quella cui la causa di prelazione è riferita. In tale seconda evenienza, una volta individuata la *ratio* di specifiche ipotesi di privilegio previste nell'ordinamento, diventa possibile verificare se sia giustificata la **mancata inclusione, nella norma sindacata, di fattispecie omogenee a quelle cui la causa di prelazione è riferita**, e in caso negativo disporre l'estensione imposta dal rispetto principio di eguaglianza.

Nel caso, la sentenza osserva che il credito per il compenso del lavoro autonomo è assistito da privilegio mobiliare esteso anche alla rivalsa IVA per ragioni che attengono alla garanzia dell'effettivo credito retributivo del lavoratore.

Se tale è la *ratio* della estensione del privilegio del credito del lavoratore autonomo anche al credito per la rivalsa IVA, la medesima *ratio* sussiste anche in relazione agli agenti, limitatamente alla ipotesi in cui l'agente svolga una prestazione di opera continuativa e coordinata, prevalentemente personale, pur sotto la veste giuridica del rapporto di agenzia; non invece per l'ipotesi in cui l'agente operi come società di capitali o in forma imprenditoriale.

La sentenza evidenzia che gli agenti che si trovano in tale posizione di collaborazione continuativa e coordinata sono accomunati – sia pure ad altri fini, come ad esempio nella disciplina processuale dettata dall'art. 409 c.p.c. per l'individuazione della competenza del giudice del lavoro – ai lavoratori autonomi che prestino la loro opera in modo continuativo e coordinato: *“il lavoro autonomo e quello dell'agente – pur riconducibili a diversi tipi contrattuali (rispettivamente agli artt. 2222 e 1742 cod. civ.) – hanno un punto di convergenza, un'intersezione connotata dalla comunanza di una disciplina legale di speciale tutela che consente, per identità della ratio ad essa sottesa, quella comparazione che nelle altre ipotesi, ... ha condotto all'estensione del privilegio mobiliare”*.

In forza di tale assimilazione risulta **ingiustificato** che il credito del “piccolo” agente per l'attività svolta, o meglio per le provvigioni derivanti dal rapporto di agenzia dovute per l'ultimo anno di prestazione, *“debba correre il rischio di una*

*possibile falcidia ove il credito per rivalsa IVA, calcolata su tali provvigioni, risulti, di fatto, insoddisfatto in mancanza di un privilegio dello stesso grado di quello che la disposizione censurata riconosce al credito per provvigioni”.*

Di qui l'accoglimento delle due questioni sollevate dal giudice *a quo* e la dichiarazione di illegittimità costituzionale *in parte qua* – cioè nella parte in cui non estendono il privilegio generale sui mobili per i crediti da rivalsa IVA agli agenti di commercio che prestano la propria opera in modo continuativo e coordinato – sia dell'art. 2751-*bis*, primo comma, n. 3), c.c., che riguarda il privilegio generale sui mobili riconosciuto all'agente per i crediti derivanti dal rapporto di agenzia in relazione alle provvigioni dovute per l'ultimo anno di prestazione e alle indennità dovute per la cessazione del rapporto medesimi; sia dell'art. 1, comma 474, della legge n. 205 del 2017, che modificava in senso estensivo l'indicazione dei crediti del lavoratore autonomi coperti dal privilegio generale sui mobili, includendovi il credito dal rivalsa IVA. [F. Corvaja]

### **ANCORA SUL DISAVANZO REGIONALE: IL RITORNO DELL'«ECLETTISMO» CONTABILE**

**Corte cost., sent. 24 maggio – 5 luglio 2022, n. 168, Pres. Amato, red. Antonini**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 1, co. 3, e 4, l. Reg. Basilicata 06/05/2021, n. 20, nonché Allegato N.8,  
accluso alla  
relativa Nota integrativa, e Allegato O della medesima legge regionale; art. 6 e  
Allegato O2 della l. Reg. Basilicata 02/12/2021, n. 55.]

(art. 117, co. 2, lett. e), Cost, in rel. al d.lgs. n. 118/2011, art. 42 e All. 4/2, p.ti  
9.2.27 e 9.2.28)

La sentenza affronta – per l'ennesima volta – il nodo dell'**illegittima gestione da parte di una Regione** (qui la Basilicata) **del ripiano del disavanzo di amministrazione**. In questo caso, oggetto del giudizio è un Allegato (il n. 8) alla Nota integrativa del bilancio di previsione 2021-2023, richiamato dalla l. reg. Basilicata n. 20/2021 all'art. 1, commi 3 e 4; ad esso si aggiungono gli Allegati O e O2 alla l. reg. Basilicata n. 55/2021. Il collegamento tra le due discipline impugnate deriva dal fatto che **«la Regione Basilicata non ha approvato il bilancio di previsione finanziario per il triennio 2022-2024 né entro il termine del 31 dicembre 2021**

[...] e **neppure entro i primi quattro mesi successivi** [cfr. d.lgs. 118/2011]» (p.to 7 Diritto). Tale ritardo, «di per sé in violazione di un principio di corretta gestione del bilancio», ha comportato anche «la impropria protrazione dell'efficacia delle previsioni impugnate». Inoltre, sottolinea la Corte, «risulta tuttora inadempito l'obbligo, conseguente alla pubblicazione della sentenza n. 246 del 2019 di questa Corte, di ripianare, per intero, nel primo esercizio in corso di gestione – ossia, ormai, quello 2022 – l'importo del disavanzo originato negli esercizi 2018 e 2019». Di qui il rilievo secondo cui «**l'eclittismo dell'intera vicenda disattende con particolare gravità il valore del ciclo di bilancio**», di cui, *ex plurimis*, alla sent. n. 184/2016. Il tema viene contestualizzato con riferimento al valore democratico delle regole contabili e al principio di responsabilità politica.

Non sorprende pertanto che **entrambe le questioni siano fondate, per violazione dei parametri interposti rappresentati dai principi contabili contenuti nell'Allegato 4/2 al d.lgs. 118/2011, e quindi l'art. 117, comma 2, lett. e), Cost.**

La **prima q.l.c.** passa per l'analitica ricostruzione delle previsioni di ripiano, da cui risulta che il recupero del disavanzo 2020 (rinveniente dagli esercizi 2018 e 2019) era stato articolato negli esercizi dal 2021 al 2023, «anziché disporlo integralmente nel primo esercizio del triennio»: il disavanzo presunto non ripianato nel 2020 «avrebbe dovuto essere recuperato nell'esercizio 2021, primo esercizio di bilancio approvato dalla legge reg. Basilicata n. 20 del 2021 e non ripartito anche negli esercizi successivi, come invece previsto dalla Tabella impugnata» (p.to 8.1 *Diritto*). L'effetto di trascinamento deriva dal ritardo regionale nell'approvazione del rendiconto 2018 e 2019, da cui è derivata l'impossibilità di «disporre la tempestiva copertura dei relativi disavanzi» nel 2020 e, per la parte non recuperata, nell'esercizio immediatamente successivo.

La fondatezza della **seconda q.l.c.** deriva, nei fatti, dalla impossibilità di procedere al ripiano per assenza della delibera consiliare: come stabilito dalla sent. n. 246/2021, l'art. 42, co. 12, del d.lgs. 118/2011 «subordina la possibilità del ripiano triennale alla “contestuale” adozione di un piano di rientro, avente la funzione sostanziale di individuare i provvedimenti necessari alla effettiva attuazione del recupero del disavanzo». Nel caso di specie, «il bilancio di previsione 2021-2023 è stato approvato dal Consiglio regionale [...] quando ancora il piano di rientro non era stato nemmeno predisposto dalla Giunta regionale»; il che, sottolinea la Corte, rende «evidente l'assenza della “contestualità” richiesta dalla norma statale».

Inoltre, viene **dichiarata l'illegittimità dell'art. 1, co. 3, e dell'Allegato O della l. reg. Basilicata n. 20/2021**, che continuano a prevedere il ripiano dei disavanzi progressivi fino all'esercizio 2024, riproducendo una tempistica già censurata con

riferimento al prospetto della l. reg. Basilicata n. 40/2020, per gli stessi motivi richiamati nella sent. n. 246/2021.

Merita sottolineare che la Corte ribadisce la natura di **parametri interposti** riconosciuta da tempo al **d.lgs. 118/2011**, art. 42 e ai **principi contabili** contenuti nei paragrafi 9.2.27 e 9.2.28 che ne specificano la portata; dal complesso di tali disposizioni la Corte ricava la «evidente esigenza, a garanzia dell’equilibrio e della sana gestione finanziaria dell’ente, che il rinvio del ripiano del disavanzo avvenga sulla base sia di una istruttoria “congrua e coerente sia sotto il profilo storico, economico e giuridico” (sentenza n. 18 del 2019), sia di previsioni temporali corrette, e che la periodica verifica della relativa attuazione trovi nel piano di rientro il parametro di raffronto» (p.to 10.1. *Diritto*). Da ciò deriva la **quarta dichiarazione di illegittimità, riferita all’Allegato O2 alla legge reg. Basilicata n. 55/2021**. [C. Bergonzini]

## **ILLEGITTIMA, PER VIOLAZIONE DEL LEGITTIMO AFFIDAMENTO, L’ABROGAZIONE RETROATTIVA DEL PREMIO AI CONTROLLORI DI VOLO**

**Corte cost., sent. 9 giugno – 5 luglio 2022, n. 169, Pres. Amato, red. Prosperetti**

Giudizio di legittimità in via incidentale

Art 1, comma 261, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, “Legge di Stabilità 2015”)

[Artt. 3, 36, 97, Cost.]

La decisione dichiara, per violazione dei principi di ragionevolezza e tutela dell’affidamento, l’incostituzionalità **dell’art. 1, comma 261, della legge 190 del 2014**, con cui il legislatore statale ha disposto **l’abrogazione degli artt. 2261, 2262, commi 2 e 3, del codice dell’ordinamento militare**.

Dette norme, abrogate come anzi detto dalla disposizione censurata dal TAR Puglia, prevedevano **l’attribuzione di un premio erogato ai controllori del traffico aereo che avessero superato il quarantacinquesimo anno di età ma non il cinquantesimo**, da corrispondere in unica soluzione alla cessazione del servizio per raggiunti limiti di età.

Tali disposizioni avevano la **finalità di incentivare**, con un meccanismo premiale, la **permanenza in servizio dei beneficiari sino al raggiungimento dei limiti di età, mirando a contenere, così, l'esodo anticipato da parte dei controllori di volo**.

Ad avviso del giudice rimettente, l'abrogazione retroattiva del predetto strumento "incentivante" avrebbe alterato il rapporto sinallagmatico tra prestazioni lavorative e retributive, in violazione dell'art. 36 Cost.; inoltre, avrebbe leso il principio di uguaglianza, con riferimento ai dipendenti che avevano già beneficiato del trattamento premiale rispetto a coloro che avevano proseguito l'attività lavorativa con l'aspettativa di riceverlo; nonché avrebbe leso l'art. 97 Cost, introducendo un'azione amministrativa iniqua, incisiva sul buon andamento della pubblica amministrazione.

Secondo la Corte costituzionale, la questione è **fondata**. «Ci si trova al cospetto di una **situazione soggettiva che discende direttamente dalla norma censurata** e che **radica nei suoi destinatari un affidamento "rinforzato"**». Tale situazione non può pertanto essere esposta ad un semplice ripensamento del legislatore che ha abrogato la norma incentivante a distanza di dodici anni dalla sua entrata in vigore.

Il valore del **legittimo affidamento**, del resto, trova **copertura costituzionale nell'art. 3 Cost.** e tale principio **non esclude** che il **legislatore** possa **adottare disposizioni** che modifichino in senso **sfavorevole agli interessati** la disciplina dei rapporti giuridici. Ciò, **tuttavia**, può avvenire **a condizione che non si trasmodi «in un regolamento irrazionale**, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto» (si vedano, su tutte, **sentenze n. 216 e 56 del 2015; n. 219 e 154 del 2014**).

Il giudice costituzionale afferma dunque l'incostituzionalità della norma per violazione dell'art. 3 Cost., facendo applicazione degli indici rilevatori della lesione del legittimo affidamento, tra cui – su tutti – il tempo trascorso dall'introduzione dell'assetto originario e quello mutato con efficacia retroattiva, la prevedibilità e la proporzionalità della modifica legislativa.

Il legislatore statale, disponendo effetti retroattivi ingiustificati, peraltro incidenti su situazioni soggettive fondate sulla legge e sulla permanenza in servizio dei controllori di volo, ha finito per contraddire sé stesso e la *ratio* premiale originariamente perseguita dalla norma indubbiata. Ha creato, infatti, le condizioni per le quali gli interessati non abbandonassero l'amministrazione militare, accedendo al premio economico, per poi abrogarlo irragionevolmente, una volta raggiunto il risultato perseguito, senza tenere in debito conto la tutela del legittimo affidamento dei beneficiari. [A. Chiusolo]

## TAMPONI RAPIDI SOLO IN FARMACIA

**Corte cost., sent. 8 giugno – 8 luglio 2022, n. 171, Pres. Amato, red. Patroni Griffi**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 1, c. 418° e 419°, della legge 30/12/2020, n. 178]

(artt. 3 e 41 della Costituzione)

Il Tar Marche dubita della legittimità costituzionale della disposizione che consente l'effettuazione dei test per l'individuazione della positività al virus COVID-19 solo nelle farmacie, escludendo le parafarmacie. Ad avviso del rimettente, vi sarebbe, infatti, una irragionevole disparità di trattamento tra situazioni giuridiche identiche, inerente la libertà di iniziativa economica privata.

A partire dalla lettura del quadro normativo che definisce le funzioni delle farmacie e delle parafarmacie, la Corte esclude che esse abbiano una «sostanziale identità giuridica», poiché mentre le prime erogano **l'assistenza farmaceutica** secondo quanto previsto dalla legge istitutiva del servizio sanitario nazionale, le seconde sono **esercizi commerciali** autorizzati alla vendita di farmaci da banco o senza l'obbligo di prescrizione medica. Le farmacie, inoltre, sono dislocate sul territorio nazionale secondo un sistema di pianificazione previsto per legge e basato sulla specifica proporzione di una farmacia ogni 3.300 abitanti, al fine di assicurare l'ordinata copertura del servizio.

La differenza tra le due attività richiamate porta, quindi, la Corte ad escludere che vi sia una disparità di trattamento tra situazioni identiche. È dunque necessario chiedersi se sia ragionevole l'esclusione delle parafarmacie dalla possibilità di effettuare i test sierologici e tamponi antigenici rapidi.

Da questo punto di vista, la scelta legislativa va letta alla luce del più complesso quadro normativo generato dal contesto pandemico: «La scelta di avvalersi delle farmacie, quali soggetti del SSN, per la erogazione di nuovi servizi sanitari volti a contrastare la circolazione del virus SARS-CoV-2, d'altronde, è frutto di una **opzione legislativa di sistema** che, al di là d'ogni valutazione puntuale, è ribadita e confermata negli interventi normativi successivi, i quali neppure hanno affidato detti servizi anche al diverso settore, eminentemente commerciale, delle parafarmacie».

Ne consegue che la scelta operata dal legislatore rientra nel suo **marginale di discrezionalità** e non è censurabile per irragionevolezza, tanto più che anche gli in-

terventi normativi successivi hanno mantenuto con coerenza tale opzione. In aggiunta, l'inserimento delle farmacie nell'ambito del servizio sanitario nazionale già consente ad esse di condividere con l'autorità sanitaria le procedure amministrative necessarie a fronteggiare situazioni ordinarie ed emergenziali. [L. Busatta]

**SOLIDARIETA' ENDOPREVIDENZIALE: LA CORTE CONFERMA  
LA SENTENZA N. 234/2020 STANTE IL MANCATO APPORTO DI ARGOMENTI NUOVI E LA SOPRAVVENUTA CARENZA  
DELL'OGGETTO DELLA CENSURA**

**Corte cost., sent. 23 giugno – 11 luglio 2022, n. 172, Pres. Amato, red. Petitti**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 1, commi da 261 a 268, della legge 30/12/2018, n. 145.]

(agli artt. 2, 3, 23, 36, 38 e 53 Cost.)

Con l'ordinanza in nota, il Giudice delle leggi dichiara la manifesta inammissibilità delle q.l.c. dell'art. 1, cc. da 261 a 268, della l. n. 145/2018 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), nella parte in cui stabilisce la riduzione dei trattamenti pensionistici ivi indicati «per la durata di cinque anni», anziché «per la durata di tre anni», sollevate, in riferimento agli artt. 3, 23, 36, 38 e 53 Cost., dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per il Lazio; dichiara, inoltre, la manifesta infondatezza delle q.l.c. dell'art. 1, cc. da 261 a 268, della medesima legge, nella parte in cui stabilisce la riduzione dei trattamenti pensionistici ivi indicati «per la durata di tre anni», sollevate, in riferimento agli artt. 3, 23, 36, 38 e 53 Cost. Le norme oggetto stabiliscono una riduzione dei trattamenti pensionistici diretti di importo complessivo superiore a 100.000 euro lordi, per la durata di cinque anni e nella misura del 15 per cento per la parte eccedente tale importo fino a 130.000 euro, 25 per cento per la parte eccedente 130.000 euro fino a 200.000 euro, 30 per cento per la parte eccedente 200.000 euro fino a 350.000 euro, 35 per cento per la parte eccedente 350.000 euro fino a 500.000 euro e 40 per cento per la parte eccedente 500.000 euro. Tra le disposizioni particolari volte a regolare tale riduzione, si segnala quella secondo cui detta riduzione non si applica comunque alle pensioni interamente liquidate con il sistema contributivo, quella secondo la quale le somme risparmiate «restano accantonate» presso gli enti previdenziali in

un «Fondo risparmio sui trattamenti pensionistici di importo elevato» e, infine, quella per cui l'importo complessivo del trattamento «non può comunque essere inferiore a 100.000 euro lordi su base annua. **Tale disposizione è stata qualificata, per il tramite della sent. n. 234/2020, come misura di solidarietà endoprevidenziale, in quanto i risparmi di spesa che ne conseguono non sono acquisiti al bilancio statale, ma accantonati in fondi previdenziali.** Da tale qualificazione discende la necessità di vagliare la legittimità di tale riduzione sul piano della ragionevolezza della prestazione patrimoniale imposta ex art. 23 Cost., nella prospettiva del canone solidaristico di cui all'art. 2 Cost. In questa valutazione la Corte afferma come l'incidenza di detta decurtazione sulle posizioni individuali è temperata sia dalla progressività delle aliquote sugli scaglioni eccedentari, sia dalla clausola di salvaguardia, in base alla quale l'applicazione del contributo di solidarietà non può mai ridurre la prestazione erogata al di sotto della soglia dei 100.000 euro annui. In aggiunta, **è da riconoscersi la funzione di riequilibrio intergenerazionale della misura in questione, giacché ne viene esclusa l'applicazione alle pensioni interamente liquidate con il sistema contributivo (sistema che si applica di regola ai lavoratori più giovani, e di importo inferiore a quelle liquidate con il metodo retributivo o misto).** Ciò, risponde anche agli obiettivi di ricambio generazionale da applicarsi al mercato del lavoro, che il legislatore ha inteso perseguire tramite il pensionamento anticipato in "quota 100", introdotto in via sperimentale per il triennio 2019-2021. Con riguardo ai dubbi sollevati la Corte afferma come sulla eccessiva durata della misura (ultratriennale) la questione sia già stata risolta e pertanto sia da dichiarare manifestamente inammissibile per **sopravvenuta carenza dell'oggetto della censura**, poiché essa è già stata ricondotta a legittimità costituzionale, con limitazione al triennio; con riguardo alla riduzione degli assegni stante **il mancato apporto di argomenti nuovi rispetto a quelli giudicati non fondati** con sent. n. 234/2020, le odierne questioni devono essere dichiarate manifestamente infondate. [Y. Guerra]

## LA CORTE DICHIARA L'ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE PARZIALE DELL'ART. 538 C.P.P.

Corte cost., sent. 25 maggio – 12 luglio 2022, n. 173, Pres. Amato, red. Amoro-

roso

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 538 c.p.p.]

(artt. 3, 24, 111 e 117, co. 1, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, par. 1, Cedu)

Con ordinanza del 27 aprile 2021, il Tribunale militare di Roma ha posto in dubbio la compatibilità costituzionale dell'art. 538 c.p.p. per violazione degli artt. 3, 24, 111 e 117 Cost., quest'ultimo con riferimento all'art. 6, par. 1, Cedu. Ciò in quanto la disposizione oggetto di censura impedisce al giudice, che dichiara non punibile l'imputato ai sensi dell'art. 131 *bis* c.p. (e dunque per particolare tenuità del fatto) di condannarlo al risarcimento del danno o alle restituzioni nei confronti della parte civile: determinazioni consentite solo a fronte di una sentenza di condanna.

Dinanzi alle sollecitazioni del rimettente, concentrate sulla valorizzazione dei citati parametri costituzionali nella prospettiva di assicurare un'adeguata tutela alla persona danneggiata dal reato, la Corte innanzitutto ricostruisce il fondamento dell'istituto di cui all'art. 131 *bis* c.p., che si applica al fatto offensivo costituente reato: e dunque a un fatto tipico, antiggiuridico e colpevole, la cui punizione viene ritenuta inopportuna sia in ossequio al principio di *extrema ratio* del diritto penale sia per perseguire finalità di deflazione processuale.

Nell'ambito della sua ricognizione, la pronuncia amplia lo sguardo sul sistema nel suo complesso, ponendo l'accento sull'esistenza (e sul contenuto) dell'art. 651 *bis* c.p.p., che, sulla falsariga del modello pensato per la sentenza di condanna (v. art. 651 c.p.p.), attribuisce all'assoluzione *ex* art. 131 *bis* c.p. l'efficacia di giudicato «quanto all'accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e all'affermazione che l'imputato lo ha commesso, nel giudizio civile [...] per le restituzioni e il risarcimento del danno promosso nei confronti del prosciolto e del responsabile civile che sia stato citato ovvero sia intervenuto nel processo penale». Inoltre, la Corte non manca di considerare la presenza, in seno all'ordinamento processualpenalistico, di disposizioni che ammettono la possibilità di affiancare a un proscioglimento la condanna civile da parte dello stesso giudice penale (artt. 576 comma 1, 578 comma 1 e 1 *bis*, 622, c.p.p.): disposizioni evidentemente ispirate dalla volontà di «salvare il procedimento in cui [la parte civile] ha promosso la pretesa risarcitoria o restitutoria, senza che la stessa sia gravata dell'onere di promuovere un nuovo giudizio».

Ne consegue la diagnosi di illegittimità costituzionale dell'art. 538 c.p.p., «nella parte in cui non prevede che il giudice, quando pronuncia sentenza di proscioglimento per la particolare tenuità del fatto, ai sensi dell'art. 131-bis del codice penale, decide sulla domanda per le restituzioni e il risarcimento del danno proposta dalla parte civile, a norma degli artt. 74 e seguenti c.p.p.». La norma scruti-

nata è stata infatti ritenuta in conflitto con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., per disparità di trattamento con casi analoghi; con l'art. 24 Cost., poiché non consente al giudice di decidere sulla domanda civilistica pur disponendo di tutti gli elementi per farlo; e con l'art. 111 Cost., in quanto prolunga oltremodo, e in maniera irrazionale, i tempi processuali affinché la parte civile possa ottenere risposta sulle proprie pretese; resta assorbita la censura ispirata all'art. 117 Cost. in relazione all'art. 6 Cedu. [E. Valentini]

### **SOSPENSIONE DEL PROCEDIMENTO CON “MESSA ALLA PROVA”: POSSIBILE ANCHE UNA SECONDA VOLTA IN PRESENZA DI REATI CONNESSI**

**Corte cost., sent. 23 giugno – 12 luglio 2022, n. 174, Pres. Amato, red. Viganò**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 168-bis, comma 4, Codice Penale]

(art. 3 della Costituzione)

Con la decisione in esame, la Corte Costituzionale ha avuto modo di pronunciarsi nuovamente in relazione alla sospensione del procedimento con messa alla prova provvedendo ad ampliare l'ambito applicativo dell'istituto.

Sollecitata dal Giudice dell'Udienza Preliminare del Tribunale Ordinario di Bologna, la Consulta ha definito la q.l.c. prospettata richiamando la propria precedente giurisprudenza relativa a fattispecie analoghe (es. sentt. nn. 86/1970, 108/1973, 267/1987, 146/2022) e argomentando a partire dai principi ivi espressi.

Il giudice rimettente lamentava «l'irragionevole disparità di trattamento tra l'imputato cui tutti i reati commessi in esecuzione di un medesimo disegno criminoso vengano contestati nell'ambito di un unico procedimento, nel quale egli ha la possibilità di accedere al beneficio della sospensione del procedimento con messa alla prova, e l'imputato nei cui confronti l'azione penale venga inizialmente esercitata solo in relazione ad alcuni di tali reati, e che si veda contestare gli altri, per effetto di una scelta discrezionale del pubblico ministero o di altre evenienze processuali, nell'ambito di un diverso procedimento, dopo che egli abbia già avuto accesso alla messa alla prova».

Il Giudice delle leggi accoglieva tali rilievi rilevando come il *discrimen* tra l'accesso o meno «a uno dei riti alternativi previsti dal legislatore – possibilità che costituisce una modalità, tra le più qualificanti, di esercizio del diritto di difesa

dell'imputato di cui all'art. 24 Cost.» – non dipendeva dalla condotta o dai requisiti del soggetto imputato, quanto da una mera «scelta» contingente «del pubblico ministero» o da «altre evenienze processuali», cosicché «i reati avvinti dalla continuazione vengano [...] contestati in distinti procedimenti» e, irragionevolmente, «gli imputati non abbiano più la possibilità, nel secondo procedimento, di chiedere ed ottenere la messa alla prova, allorché siano stati già ammessi al beneficio nel primo»

Conseguentemente, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale parziale dell'art. 168-bis, co. 4, cod. pen. «nella parte in cui, disponendo che la sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato non può essere concessa più di una volta, non prevede che l'imputato ne possa usufruire per reati connessi, ai sensi dell'art. 12, comma 1, lettera b), del codice di procedura penale, con altri reati per i quali tale beneficio sia già stato concesso».

Allorché ricorrano tali ipotesi, la Consulta individua nel Giudice il soggetto cui, ai sensi dell'art. 464-quater, comma 3, cod. proc. Pen, spetterà «una nuova valutazione dell'idoneità del programma di trattamento e una nuova prognosi sull'astensione dalla commissione di ulteriori reati da parte dell'imputato», individuando, altresì, i criteri decisori cui questi dovrà ispirarsi, dovendosi tenere conto «per un verso – della natura e della gravità dei reati oggetto del nuovo procedimento, e – per altro verso – del percorso di riparazione e risocializzazione eventualmente già compiuto durante la prima messa alla prova. Nel caso poi in cui ritenga di poter concedere nuovamente il beneficio, il giudice stabilirà la durata del periodo aggiuntivo di messa alla prova, comunque entro i limiti complessivi indicati dall'art. 464-quater, comma 5, cod. proc. pen., valorizzando opportunamente il percorso già compiuto, alla luce dell'esigenza – sottesa al sistema – di apprestare una risposta sanzionatoria sostanzialmente unitaria rispetto a tutti i reati in concorso formale o commessi in esecuzione di un medesimo disegno criminoso» [C. Drigo].

**L'INTRODUZIONE DEL REATO DI OMESSO VERSAMENTO DI RITENUTE DOVUTE SULLA BASE DELLA STESSA DICHIARAZIONE DEL SOSTITUTO INTEGRA ECCESSO DI DELEGA E LESIONE DEI PRINCIPI DI RISERVA DI LEGGE E DI LEGALITÀ**

**Corte cost., sent. 23 giugno – 14 luglio 2022, n. 175, Pres. Amato, red. Amoroso**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 7, c. 1°, lett. b), del d.lgs. n. 158/2015, modificativo dell'art. 10-bis del d.lgs. n. 74/2000]

(artt. 3, 25, c. 2°, 76, 77, c. 1° Cost.)

Con la sentenza n. 175/2022 la Corte costituzionale si è pronunciata sulla questione di legittimità, rimessa dal Tribunale di Monza, dell'art. 7, c. 1, lett. b), del d.lgs. n. 158/2015 (Revisione del sistema sanzionatorio, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, della legge 11 marzo 2014, n. 23), nella parte in cui ha inserito le parole «dovute sulla base della stessa dichiarazione o» all'art. 10-bis del d.lgs. n. 74/2000 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205) e, conseguentemente, dello stesso art. 10-bis, così come modificato, nella parte in cui prevede la rilevanza penale di omessi versamenti di ritenute dovute sulla base della mera dichiarazione annuale del sostituto d'imposta.

Secondo il giudice *a quo*, la modifica introdotta all'art. 10-bis citato avrebbe ampliato lo spettro della rilevanza penale della fattispecie incriminatrice, affiancando alla già esistente fattispecie penale di “omesso versamento di ritenute risultanti dalle certificazioni rilasciate ai sostituiti”, quella di “omesso versamento di ritenute dovute sulla base della stessa dichiarazione del sostituto”, eccedendo, così, la delega prevista dall'art. 8 l. n. 23/2014 («Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita»).

Tale ultima disposizione, infatti, ad opinione del rimettente, avrebbe delegato il Governo alla sola «revisione del sistema sanzionatorio penale tributario», limitandone lo spazio d'azione alla «possibilità di ridurre le sanzioni per le fattispecie meno gravi o di applicare sanzioni amministrative anziché penali, tenuto conto anche di adeguate soglie di punibilità».

Le disposizioni censurate, pertanto, integrerebbero la violazione degli artt. 76 e 77, c. 1 Cost, oltre che dell'art. 25, c. 2 Cost., in quanto, l'introduzione di una nuova fattispecie di reato non autorizzata dal legislatore delegante sarebbe lesiva del principio di riserva legge e di stretta legalità.

Il giudice *a quo* denuncia, inoltre, la violazione dell'art. 3 Cost.: con la modifica introdotta, infatti, si finirebbe per punire «il contribuente che presenti un modello 770 veritiero e ometta di versare le ritenute per un importo superiore alla soglia di euro 150.000, mentre andrebbe esente da pena il sostituto di imposta che, rendendosi ugualmente inadempiente a un debito tributario di pari entità, abbia presentato una dichiarazione infedele, indicando un debito inferiore alla soglia di punibilità».

La Corte ha ritenuto la q.l.c. **ammissibile** e, dopo aver effettuato un inquadramento della evoluzione normativa e giurisprudenziale della fattispecie incriminatrice oggetto di doglianze, è entrata nel merito della questione.

Anzitutto, il Giudice delle leggi ha rilevato come il Governo abbia agito in **eccesso di delega**. A ben vedere, infatti, trasformando l'omesso versamento di ritenute dovute sulla base della stessa dichiarazione del sostituto da illecito amministrativo a nuova fattispecie di reato, **il Governo ha violato i principi e i criteri direttivi della delega**, i quali gli conferivano solamente la possibilità di *i*) revisionare il sistema sanzionatorio penale tributario relativamente alla determinazione delle pene; *ii*) configurare fattispecie penali, ma relativamente a «gravi condotte insidiose per il fisco, poste in essere da chi con frode o falsificazione di documenti mira a sottrarsi all'obbligo tributario», casistica a cui «non è certo ascrivibile» la condotta di chi non versa le ritenute indicate nella relativa dichiarazione come sostituto d'imposta, condotta «puramente omissiva, non fraudolenta, né simulatoria».

**Sussiste pertanto la violazione degli artt. 76 e 77, c. 1, Cost.**

Altresì **violato è l'art. 25, c. 2, Cost** in quanto, in ossequio ai principi di riserva di legge e di stretta legalità ivi sanciti, sarebbe stata necessaria l'indicazione di un «**criterio preciso e definito**» affinché l'introduzione della nuova fattispecie incriminatrice potesse dirsi costituzionalmente legittima.

Conclusivamente, dunque, la Corte, ritenuta assorbita l'eccezione relativa all'art. 3 Cost., ha dichiarato **l'illegittimità dell'art. 7, c. 1°, lett. b), del d.lgs. n. 158/2015 relativamente alle parole «dovute sulla base della stessa dichiarazione o»** inserite all'art. 10-bis del d.lgs. n. 74/2000, e dello stesso **art. 10-bis del d.lgs. n. 74 del 2000 limitatamente alle parole «dovute sulla base della stessa dichiarazione o»**.

Per l'effetto, stante la sussistenza di «**un rapporto di chiara consequenzialità con la decisione assunta**», i Giudici di palazzo della Consulta hanno dichiarato **l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 7, c. 1, lett. a), del d.lgs. n. 158 del 2015, che ha inserito nella rubrica dell'art. 10-bis le parole «dovute o» e dello stesso art. 10-bis limitatamente alle parole «dovute o» di cui alla rubrica.** [R. Mazza]

## IL GIUDICE COSTITUZIONALE NON PUO' SUPPLIRE ALLE OMISSIONI DEL LEGISLATORE

**Corte cost., sent. 24 maggio – 14 luglio 2022, n. 176, Pres. Amato, red. Sciarra**

### Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Combinato disposto dell'art. 58, comma 5-*bis*, 5-*ter* e 5-*quater*, del decreto-legge n. 69/2013, convertito con modificazioni nella legge n. 98/2013, nonché degli artt. 5, comma 3 e 24 della legge n. 223/1991, e dell'art. 18, comma 1 della legge n. 300/1970]

(artt. 3 e 41 Cost)

La sentenza dichiara inammissibili le questioni sollevate dal Tribunale ordinario di Lecce, in funzione di giudice del lavoro, con le quali si dubita della legittimità costituzionale del combinato disposto delle norme indicate in epigrafe nella parte in cui non prevede che – per coloro che abbiano partecipato alla selezione e che siano stati assunti dal MIUR – resta esclusa l'applicabilità della disciplina sui licenziamenti collettivi e si realizza la risoluzione della disciplina di diritto del contratto di lavoro alle dipendenze dell'impresa appaltatrice già datrice di lavoro al momento della stipula del contratto con il Ministero stesso. Come sottolinea sin dall'inizio la Corte, le questioni si inquadrano “nel travagliato processo che ha condotto l'amministrazione pubblica a riappropriarsi della gestione dei servizi di pulizia e dei servizi ausiliari nelle scuole, per porre rimedio alle numerose criticità emerse nel periodo di apertura al mercato”. Proprio allo scopo di assicurare in tempi celeri l'efficiente svolgimento del servizio e di salvaguardare i lavoratori dipendenti dalle imprese che si sono aggiudicate gli appalti, il legislatore ne ha previsto l'assunzione mediante una procedura selettiva, aperta a chi possiede determinati requisiti culturali e vanta un'esperienza professionale specifica.

Secondo il giudice rimettente, la disciplina sarebbe lesiva dell'art. 3 Cost, in quanto la scelta di applicare la disciplina dei licenziamenti collettivi sarebbe non solo irragionevole e sproporzionata, ma anche “foriera di un ingiustificato privilegio”, poiché solamente i lavoratori già dipendenti di imprese private che hanno partecipato volontariamente alla selezione e che sono stati assunti da un datore di lavoro pubblico riuscirebbero a beneficiare della normativa. Il giudice a quo ha rilevato, inoltre, una violazione dell'art. 41 Cost, letto con l'art. 3 Cost: “l'applicazione della disciplina dei licenziamenti collettivi sarebbe irragionevolmente onerosa per il datore di lavoro, gravato da un onere gestionale eccessivo rispetto ad esuberi fittizi, e non rappresenterebbe un corretto bilanciamento tra il diritto effettivo al mantenimento del lavoro di chi corre il concreto rischio di perderlo e il diritto di iniziativa economica datoriale”.

Il giudice costituzionale dichiara, innanzitutto, fondata l'eccezione presentata dalla parte ricorrente nel giudizio principale secondo cui le questioni erano da ritenersi inammissibili in considerazione “dell'elevato coefficiente manipolativo

dell'addizione richiesta, che sconfinerebbe nell'ambito delle scelte riservate alla discrezionalità del legislatore". Il giudice costituzionale rileva, infatti, che l'ordinanza di rimessione censura un "vuoto normativo" e che il dubbio di legittimità costituzionale tragga origine da un'omissione del legislatore; un'omissione che, nel promuovere il passaggio dei lavoratori delle imprese appaltatrici nei ruoli dell'amministrazione pubblica, non ha disciplinato la sorte dei contratti di lavoro già stipulati. Il giudice costituzionale considera proprio il "carattere spiccatamente manipolativo dell'addizione richiesta", in quanto un eventuale intervento si sarebbe ripercosso su aspetti qualificanti della disciplina e avrebbe comportato "un'innovazione di considerevole portata sistematica". Per questi motivi, il giudice costituzionale ha deciso di sottrarsi alla richiesta di colmare la lacuna normativa con la quale avrebbe dovuto supplire all'omissione del legislatore in una materia che peraltro si caratterizza da un elevato margine di discrezionalità. [M. Pignataro]

**LA MATERIA PROCESSUALE E' RISERVATA ALLA  
DISCREZIONALITA' DEL LEGISLATORE, CHE DOVRA'  
ESERCITARLA IN MANIERA RAGIONEVOLE E NON ARBITRARIA**

**Corte cost., sent. 8 giugno – 14 luglio 2022, n. 177, Pres. Amato, red. Navarretta**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 269, comma 1 del codice civile]

(artt. 2, 3, 24, 29, 30, 111 e 117, comma 1 Cost, quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU, agli artt. 7 e 8 della Convenzione sui diritti del fanciullo, e all'art. 24, par. 2 CDFUE)

Il giudice costituzionale ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale - sollevate dalla Corte di appello di Salerno - dell'art. 269, comma 1 del codice civile, nella parte in cui consente la dichiarazione giudiziale di paternità o maternità soltanto alle condizioni richieste per il riconoscimento, che non è ammesso in contrasto con lo stato di figlio in cui la persona si trova e, in subordine, nella parte in cui esclude la possibilità di ottenere una pronuncia condizionata al successivo esercizio dell'azione di disconoscimento.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, ha eccepito l'inammissibilità delle questioni, rilevato che queste ultime si risolverebbero nella richiesta di una pronuncia additiva di carattere "ecces-

sivamente manipolativo”, per di più in un ambito – qual è quello processuale – riservato alla discrezionalità del legislatore.

Il giudice delle leggi ha ritenuto l’eccezione fondata, dichiarando le questioni inammissibili per plurime ragioni. Innanzitutto, rileva che le questioni mirano da un lato alla rimozione della condizione del giudizio demolitivo del precedente *status*, per la quale sarebbe necessaria una riforma di sistema idonea a farsi carico di molteplici profili; dall’altro all’inversione dell’ordine di proposizione delle azioni fissato dal codice e all’introduzione nella materia processuale di un istituto che non trova una esplicita base normativa, quale la sentenza condizionata. Inoltre, il giudice costituzionale valuta la formulazione del *petitum* principale come “generica e ambigua”, in quanto l’ordinanza non chiarisce, una volta superata la necessità del giudizio demolitivo, in conseguenza dell’accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale, quale effetto avrebbe una sentenza di dichiarazione giudiziale di paternità o maternità sul preesistente stato di filiazione, comprovato dal relativo titolo. L’esigenza che sia il legislatore a procedere a una “revisione organica della materia in esame”, facendosi carico della complessità degli interessi coinvolti, onde prevedere cautele ed evitare disarmonie, quanto il carattere generico e ambiguo del *petitum* formulato in via principale inducono la Corte a dichiarare l’inammissibilità. Spetterà, dunque, al legislatore, nell’esercizio della sua discrezionalità, valutare come un intervento di sistema possa tenere conto di tutti gli interessi coinvolti. La disciplina della materia processuale è, infatti, riservata alla discrezionalità del legislatore, salvo che la stessa palesi una manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute. [M. Pignataro]

**GESTIONE DEI RIFIUTI. IL DIRITTO VIVENTE NON ATTRIBUISCE  
ALLA GIURISDIZIONE ESCLUSIVA DEL G.A. LE CONTROVERSIE  
RISARCITORIE  
SCATURITE DA COMPORTAMENTI “MERAMENTE MATERIALI”  
DELLA P.A.**

**Corte cost., sent. 9 giugno – 15 luglio 2022, n. 178, Pres. Amato, red. De Petris**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 133, comma 1, lettera p), dell’Allegato 1 (codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104]

(Artt. 3, 24, 25, 100, primo comma, 102, 103, primo comma,  
111 e 113, primo comma, Cost.)

Il Tribunale di Reggio Calabria ha sollevato una qdl dell'art. 133, comma 1, lett. p) del "Codice del processo amministrativo", nel corso di un giudizio promosso da un vigile del fuoco nei confronti del Comune di Reggio Calabria e della Regione Calabria per ottenere il risarcimento del danno subito in occasione del suo intervento nello spegnimento di un incendio di rifiuti posti sulla pubblica via. Nello specifico, il vigile del fuoco sarebbe stato colpito alle gambe da un getto di olio bollente fuoriuscito da un barile di latta abbandonato tra i rifiuti e nei confronti di Comune e Regione veniva invocata la responsabilità da cose in custodia *ex art. 2051c.c.*

La disposizione censurata rimette alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo «[...] **le controversie comunque attinenti alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti, seppure posta in essere con comportamenti della pubblica amministrazione riconducibili, anche mediamente, all'esercizio di un pubblico potere, quand'anche relative a diritti costituzionalmente tutelati**».

Ad avviso del giudice rimettente, il "diritto vivente" formatosi sulla disposizione in parola ricondurrebbe alla giurisdizione del giudice amministrativo «anche le controversie risarcitorie, quand'anche relative a diritti costituzionalmente tutelati, promosse ai sensi degli articoli 2043 e 2051 del codice civile, nei confronti della pubblica amministrazione custode dei rifiuti, per i danni conseguenti a comportamenti meramente omissivi della stessa pubblica amministrazione, posti in essere in via di mero fatto, nelle quali la stessa non esercita – nemmeno mediamente, e cioè avvalendosi della facoltà di adottare strumenti intrinsecamente privatistici – alcun pubblico potere». Ciò, peraltro, sarebbe in contrasto con la giurisprudenza costituzionale che invece delimita la giurisdizione del giudice amministrativo, in materia di rifiuti, alle ipotesi in cui l'amministrazione agisca «come autorità e cioè attraverso la spendita di poteri amministrativi che possono essere esercitati sia mediante atti unilaterali e autoritativi sia mediante moduli consensuali» (sentenza n. 35 del 2010 pronunciata sulla normativa previgente; sono inoltre richiamate le sentenze n. 204 del 2004 e n. 191 del 2006 ordinanze n. 54 e n. 167 del 2011, n. 371 del 2010; nonché, sulla disposizione attualmente vigente, la sentenza n. 179 del 2016).

A supporto della ricostruzione del "diritto vivente", il giudice rimettente richiama tre pronunce della Cassazione: sezioni unite civili, sentenza 28 giugno 2013, n. 16304; terza sezione civile, sentenza 19 dicembre 2014, n. 26913; sesta sezione civile, ordinanza 21 settembre 2017, n. 22009.

La Corte, tuttavia, non condivide la ricostruzione che il giudice rimettente fornisce delle citate pronunce della Cassazione, osservando come, in quei casi, «[l']affermazione della giurisdizione del giudice amministrativo si collega [...] a un comportamento materiale della pubblica amministrazione **riconducibile**

**all'omessa adozione dei provvedimenti organizzativi del servizio pubblico di raccolta dei rifiuti** idonei a prevenire il pericolo segnalato». Diversamente, nel caso prospettato dal giudice rimettente, viene «in rilievo una domanda di risarcimento del danno conseguente a comportamenti meramente materiali della pubblica amministrazione, non ricompresi nell'ambito di applicazione della norma censurata in quanto l'attore nel processo principale si limita a prospettare, secondo lo schema della responsabilità civile ai sensi dell'art. 2051 cod. civ., la relazione causale tra le cose in custodia della pubblica amministrazione e l'evento lesivo, da cui sarebbe derivato il danno ingiusto, senza che in alcun modo venga dato conto di azioni od omissioni della pubblica amministrazione, in relazione alle quali detto comportamento possa essere ricondotto, ancorché in via mediata, al novero dei poteri della stessa amministrazione». Ad ulteriore riprova dell'inesistenza di un "diritto vivente" nei termini prospettati dal giudice *a quo*, la Corte costituzionale ha anche osservato come la stessa Corte di cassazione, a sezioni unite, avesse recentemente dichiarato la giurisdizione del giudice ordinario in una fattispecie risarcitoria per danni causati dalla collocazione di un punto di raccolta dei rifiuti nelle immediate vicinanze di un'abitazione privata (Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 21 luglio 2021, n. 20824).

La questione, pertanto, a fronte della descritta ricostruzione del diritto vivente da parte del Giudice delle leggi, è dichiarata non fondata. [F. Conte]

## **LA CORTE RIBADISCE I REQUISITI CHE GIUSTIFICANO L'ATTRAZIONE IN SUSSIDIARIETÀ.**

**Corte cost., sent. 21 giugno – 19 luglio 2022, n. 179, Pres. Amato, red. de Pretis**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[legge 30 dicembre 2020, n. 178, artt. 1, commi 90, 92, 93, 115, 202, 597 e 649]

(artt. artt. 97, 117, commi terzo e quarto, 118, 119, 120, Cost.)

La Regione Campania impugna alcune disposizioni del bilancio di previsione dello Stato per il 2021 e pluriennale per il triennio 2021-2023 che avrebbero violato, a dire della ricorrente, la competenza residuale delle regioni in tema di turismo e di trasporto pubblico locale. Ulteriormente, l'illegittimità si sarebbe estesa anche alla potestà concorrente della «valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali» e del commercio, di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost.

Si trattava di una questione relativa ai criteri di ripartizione di un fondo finalizzato ad incentivare il rientro di cittadini italiani all'estero prevedendo agevolazioni economiche per l'accesso ai musei, ai parchi archeologici di pertinenza pubblica, di aree speleologiche e geologiche, ecc., nonché l'assegnazione di risorse ad imprese non industriali nei comuni in cui sono verificati crolli di infrastrutture stradali strategiche, estromettendo il coinvolgimento delle regioni nella determinazione dei criteri di ripartizione delle risorse assegnate dal bilancio statale, in violazione degli artt. 118, 119 e 120 Cost.

Con memoria depositata dalla Regione Campania, nelle more di trattazione del giudizio, si rinunciava al ricorso limitatamente alle disposizioni di cui all'art. 1, commi 90, 92, 93 e 115, della legge n. 178 del 2020, mentre la Corte costituzionale, preliminarmente, evidenzia di aver già risolto due questioni di legittimità promosse dalla stessa Regione con il medesimo ricorso (cfr. le sentenze nn. 114 e 123 del 2022).

Prima di procedere allo scrutinio delle residue eccezioni sollevate, la Corte ha ricordato come il principio della leale collaborazione trovi applicazione ogni qual volta «lo Stato preveda un finanziamento, con vincolo di destinazione, incidente su materie di competenza regionale (residuale o concorrente)». In casi come questi vi è però l'obbligo di prevedere strumenti di coinvolgimento delle Regioni.

Ciò posto, mentre la questione sollevata in relazione al comma 597 dell'art. 1, legge n. 178/2020 è stata dichiarata inammissibile per difetto dell'indicazione del parametro dell'art. 119 Cost. nella delibera della Giunta regionale del 22 febbraio 2021, comunque infondata «in quanto la competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di turismo non esclude la legittimità di un intervento legislativo dello Stato volto a disciplinare l'esercizio unitario di determinate funzioni amministrative nella stessa materia», la Corte ha dichiarato fondate le residue sollevate sui commi 202 e 649.

Sulla prima questione, la Corte costituzionale ha ricordato che la c.d. «attrazione in sussidiarietà» convive con la ripartizione delle competenze e ne giustifica finanche una deroga quando sussistono, unitariamente, tre requisiti: «se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata» (così già la sentenza n. 303/2003).

Secondo la Consulta, nel caso di specie i primi due requisiti si rinvenivano nella necessità di preservare il tessuto economico e produttivo delle imprese non industriali attraverso la manutenzione e il potenziamento delle grandi reti di infrastrutture, senza le quali l'economia nazionale non avrebbe alcuna possibilità di sviluppo.

Purtuttavia, l'omesso «adeguato» coinvolgimento delle Regioni nella determinazione dei criteri di ripartizione delle risorse assegnate al fondo, ha reso il com-

ma 202 dell'art. 1, legge n. 178/2020 costituzionalmente illegittimo «nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con quello dello sviluppo economico, di determinazione dei criteri, degli importi e delle modalità di erogazione del fondo di cui al comma 201, sia adottato previa intesa nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano».

Parimenti, poiché anche il trasporto pubblico locale «appartiene alla competenza legislativa residuale regionale, sia pur con i limiti derivanti dall'eventuale rilievo di competenze esclusive dello Stato» (cfr., da ultimo, sentenza n. 163/2021), è risultato destinatario delle risorse attribuite dal fondo, senza che vi sia stato un preliminare coinvolgimento delle Regioni. Peranto, il comma 649, dell'art. 1, legge n. 178/2020 è stato dichiarato incostituzionale «nella parte in cui non prevede che – limitatamente alle risorse destinate alle imprese esercenti servizi di trasporto pubblico locale – il decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (oggi, Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili), di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, di determinazione dei criteri e delle modalità per l'erogazione delle risorse di cui al comma 1 dell'art. 85 del d.l. n. 104 del 2020, come convertito, sia adottato previa intesa nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano». [L. Di Majo]

## LA CORTE TORNA SULL'INFORMAZIONE ANTIMAFIA: UN ALTRO MONITO PER IL LEGISLATORE

**Corte cost., sent. 8 giugno – 19 luglio 2022, n. 180, Pres. Amato, red. Zanon**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 92 d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159]

(artt. 3, comma 1, 4 e 24 Cost.)

Secondo la prospettazione del giudice *a quo* sarebbe illegittima la mancata previsione di un potere del prefetto di escludere le decadenze e i divieti stabiliti dal comma 5 dell'art. 67 del c.d. **Codice Antimafia**, quando valuti che, in conseguenza degli stessi, verrebbero a mancare i **mezzi di sostentamento** all'interessato e alla sua famiglia. In altri termini, sarebbe ingiustificato il diverso regime giuridico dei poteri attribuiti al giudice delle misure di prevenzione, e quelli conferiti al prefetto nell'ambito dell'informazione antimafia. Soltanto nel primo caso, infatti,

gli interessi pubblicistici che giustificano misure anticipatorie a difesa della legalità, cederebbero il passo «all'insopprimibile esigenza di non mettere a rischio la possibilità del soggetto di sostentare sé stesso e la propria famiglia». Il legislatore dovrebbe invece consentire, in entrambi i casi, la valutazione dell'effetto prodotto dalle interdizioni sul sostentamento dei soggetti interessati.

Tuttavia, a questo scopo appare **inidonea una pronuncia di accoglimento**, almeno per come delineata nell'ordinanza di rimessione, in quanto avrebbe l'effetto di attribuire all'autorità prefettizia, nell'ambito del procedimento che conduce al rilascio dell'informazione antimafia, un potere valutativo che attualmente il codice affida all'apprezzamento dell'autorità giudiziaria, nel contesto del procedimento e delle garanzie proprie di un giudizio.

Da questo punto di vista, è richiesta una pronuncia connotata da un «cospicuo tasso di manipolatività» che determinerebbe l'innesto di un istituto inedito, e che presupporrebbe l'attribuzione all'autorità prefettizia di nuovi, specifici poteri istruttori, allo stato inesistenti.

Più in generale, inoltre una pronuncia di accoglimento rischierebbe di creare **disarmonie** nel sistema.

Ciò nonostante, un ulteriore protrarsi dell'**inerzia legislativa** non sarebbe tollerabile (già così, sentenza n. 22 del 2022) e costringerebbe la Corte, ove nuovamente investita, a provvedere direttamente, nonostante le difficoltà. [F. Pedrini]

### **È LEGITTIMA LA RIDUZIONE DEI VITALIZI DEI CONSIGLIERI REGIONALI FRIULANI GIÀ TITOLARI DI ASSEGNI VITALIZI EROGATI DAL PARLAMENTO EUROPEO**

**Corte cost., sent. 11 maggio – 21 luglio 2022, n. 182, Pres. Amato, red. Buscema**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Artt. da 1 e 5 della legge Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia  
13/02/2015, n. 2]

(artt. 2, 3, 10, 11, 23, 42, 48, 51, 53, 64, 66, 67, 68, 69, 97 e 117, c. 1 Cost.)

La sentenza ha ad oggetto la disciplina del trattamento economico dei consiglieri regionali della Regione Friuli-Venezia Giulia, contenuta nella l. reg. n. 2/2015. L'art. 3 di quest'ultima, infatti, interviene a ridurre l'importo mensile lordo dell'assegno vitalizio dei consiglieri che godano altresì di un assegno vitali-

zio erogato dal Parlamento europeo. La norma prevede, comunque, che le riduzioni non trovino applicazione ove l'importo dell'assegno sia pari o inferiore ad €1.500 mensili.

Secondo il Tribunale ordinario di Trieste, giudice rimettente nel caso in esame, la normativa contrasterebbe con una pluralità di parametri costituzionali.

Il primo ordine di censure riguarda la ritenuta violazione, da parte dell'iniziativa, dei principi di tutela del legittimo affidamento e di certezza del diritto e, più in particolare, degli artt. 2, 3, 23, 42, 48, 51, 67, 97, 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, agli artt. 21 e 25 CDFUE, agli artt. 10, 20 e 157 TFUE, nonché all'«art. 2015 del Pilastro europeo dei diritti sociali». Le riduzioni, nell'ottica del giudice *a quo*, non godono di un'adeguata giustificazione, in quanto non sarebbero motivate da esigenze eccezionali di contenimento della spesa pubblica e rappresenterebbero, comunque, una misura sproporzionata se si rapporta il sacrificio imposto al risparmio di denaro pubblico ottenibile.

Il secondo ordine di censure riguarda gli artt. 3, 53 e 97 Cost. Secondo il giudice *a quo*, infatti, il prelievo avrebbe natura tributaria ma, gravando solo su una categoria di soggetti, sarebbe lesivo del principio di uguaglianza.

L'ultimo ordine di censure riguarda la presunta violazione da parte dell'iniziativa regionale degli artt. 48, 51, 64, 66, 67, 68 e 69 Cost. La funzione dell'assegno vitalizio di garantire la libera partecipazione dei cittadini alle cariche partecipative senza impedimenti di natura economica verrebbe infatti frustrata, secondo il Tribunale di Trieste, dall'intervento di riduzione in parola.

La Corte dichiara le questioni in parte inammissibili ed in parte infondate.

Anzitutto, nell'ambito del primo ordine di censure (relativo alla violazione degli artt. 2, 3, 23, 42, 48, 51, 67, 97, 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 6 CEDU, agli artt. 21 e 25 CDFUE, agli artt. 10, 20 e 157 TFUE ed all'art. 2015 del Pilastro europeo dei diritti sociali), la Corte rileva l'inammissibilità sia delle questioni sollevate in relazione ai parametri sovranazionali e convenzionali sia quelle sollevate in relazione agli artt. 2, 23, 42, 48, 51, 67 e 97 Cost. per carenza di motivazione dell'ordinanza di rimessione in ordine alla non manifesta infondatezza. I parametri, infatti, sono solo genericamente evocati dall'ordinanza che, peraltro, non esplicita la connessione tra questi ed i principi di legittimo affidamento e di certezza del diritto.

Nell'ambito del medesimo ordine di censure, la Corte ritiene infondata la questione sollevata in relazione all'art. 3 Cost. Anzitutto, attesa la finalità di contenimento della spesa pubblica regionale collegata ai costi della rappresentanza politica, la misura riduttiva è coerente con le premesse fattuali dell'intervento, rappresentate da un invito della Corte dei conti ad intervenire sul bilancio regionale per ridurre la spesa afferente all'erogazione di assegni vitalizi, progressivamente cresciuta negli anni, e dall'iniziativa della Conferenza delle Assemblee legislative

delle Regioni e delle Province autonome del 10 ottobre 2014 volta a coordinare con dei parametri minimi comuni i trattamenti vitalizi. La Corte rileva altresì come la misura coerente con esigenze di equità, poiché la disciplina del trattamento vitalizio risulta ad ogni evidenza vantaggiosa, ancorché differente rispetto ai trattamenti pensionistici “comuni”. Infine, la Corte rammenta che le esigenze di equità, ragionevolezza e di rimozione delle sperequazioni abbiano maggiore rilevanza, in un ragionevole bilanciamento di interessi, rispetto all’esigenza di tutela dell’affidamento (la Corte menziona, a tal proposito, la recente sent. n. 136/2022 relativa ai vitalizi dei Consiglieri della Regione Trentino-Alto Adige e le precedenti sentt. nn. 240/2019 e 108/2019).

Anche il secondo ordine di censure relativo alla violazione degli artt. 3, 53 e 97 Cost. viene giudicato in parte inammissibile e in parte infondato. Da un lato, l’ordinanza di rimessione non motiva la ritenuta violazione dell’art. 97 Cost.; dall’altro, la Corte rileva l’assenza dei presupposti del prelievo tributario nel caso in esame. Infatti, mentre la fattispecie tributaria postula una decurtazione patrimoniale destinata a contribuire alle pubbliche spese, svincolata da un rapporto sinallagmatico e connessa ad un presupposto economicamente rilevante rivelatore di capacità contributiva, la riduzione dell’assegno vitalizio rappresenta una misura di “razionalizzazione della spesa previdenziale” e di “riequilibrio del sistema”.

Infine, quanto alle censure relative alla violazione degli artt. 48, 51, 64, 66, 67, 68 e 69 Cost., la Corte ricorda che, stante il dovere del legislatore di garantire le condizioni affinché anche i non abbienti possano accedere alle cariche pubbliche, la concreta disciplina del trattamento economico è riservata alle scelte discrezionali del legislatore, che non è intervenuto nel caso in esame in modo irragionevole o arbitrario alla luce di quanto sopra esposto. [B. Sboro]

### ***JOBS ACTE PICCOLE IMPRESE: ILLEGITTIMO IL CALCOLO DELL’INDENNIZZO***

**Corte cost., sent. 7 giugno – 27 luglio 2022, n. 183, Pres. Amato, red. Sciarra**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 9, c. 1°, del decreto legislativo 04/03/2015, n. 23.]

(artt. 3, primo comma, 4, 35, primo comma, e 117, primo comma Cost., in relazione all’art. 24 della Carta sociale europea)

Il Tribunale ordinario di Roma, sezione giudice del lavoro, solleva una questione di legittimità costituzionale riguardante l'art. 9 c. 1 del d. lgs. 23/2015, norma che regola l'indennità spettante in caso di licenziamento illegittimo per le piccole imprese che non possiedono i requisiti dimensionali previsti per l'applicazione dell'art. 18 della l. 300/1970. Più nello specifico, il giudice *a quo* ritiene che la previsione di un indennizzo determinato nello strettissimo intervallo fra tre e sei mensilità sarebbe in contrasto con il dettato costituzionale perché «nella parte in cui determina un limite massimo del tutto inadeguato e per nulla dissuasivo», non garantirebbe «un'equilibrata compensazione» e «un adeguato ristoro» del pregiudizio e non assolverebbe alla necessaria funzione deterrente. Oltre a essere in contrasto con la stessa giurisprudenza costituzionale sul tema (sentt. 194 del 2018 e 150 del 2020), che valorizza il risarcimento alla peculiarità del caso concreto, perché determina l'indennizzo solo sulla base del rilievo esclusivo del numero di occupati, elemento «trascurabile nell'ambito di quella che è l'attuale economia», a parere del giudice remittente.

La Corte costituzionale, pur dichiarando inammissibile la questione per discrezionalità del legislatore, accoglie la ricostruzione del giudice *a quo* e invia al legislatore un monito ad intervenire con urgenza in questa materia, predisponendo tutele adeguate. Secondo i giudici costituzionali, infatti, la tutela da un licenziamento ingiustificato trova riconoscimento in un adeguato livello di tutele – che si sostanzia in un rimedio adeguato, che assicuri un serio ristoro del pregiudizio arrecato dal licenziamento illegittimo e dissuada il datore di lavoro dal reiterare l'illecito – e deve essere riconosciuta anche nelle imprese di piccole dimensioni. A questo proposito risulta irragionevole la disciplina dell'indennizzo stabilita dall'art. 9, sotto due differenti aspetti: nell'esiguità della forbice tra tre e sei mensilità e nella determinazione dello stesso, basata sul solo criterio distintivo del numero degli occupati. Sotto il primo profilo, i giudici costituzionali hanno rilevato che «un'indennità costretta entro l'esiguo divario tra un minimo di tre e un massimo di sei mensilità vanifica l'esigenza di adeguarne l'importo alla specificità di ogni singola vicenda» e non rappresenta un rimedio congruo e coerente con i requisiti di adeguatezza e dissuasività, affermati dalle sentenze n. 194 del 2018 e n. 150 del 2020 della stessa Corte. Sotto il secondo profilo, invece, Palazzo della Consulta ha affermato che «in un quadro dominato dall'incessante evoluzione della tecnologia e dalla trasformazione dei processi produttivi», il criterio del numero degli occupati non è indicativo della effettiva forza economica del datore di lavoro e non offre neppure elementi significativi per determinare l'ammontare dell'indennità secondo le peculiarità di ogni singola vicenda.

Non essendoci, però, una soluzione costituzionalmente adeguata e nonostante la incostituzionalità della norma, la Corte non può porre rimedio perché questo spetta alla discrezionalità del legislatore. Sebbene, infatti, lo stesso Tribunale di Roma prefiguri molteplici soluzioni per porre rimedio ai profili di contrasto con

la Costituzione, tra cui la ridefinizione di un criterio distintivo, incentrato sul numero degli occupati, l'eliminazione del regime speciale e la ridefinizione delle soglie, i giudici costituzionali sostengono la natura politica della decisione, frutto di «differenti opzioni di politica legislativa» e di «valutazioni discrezionali» del Parlamento. Da qui, in conclusione, la richiesta di un'urgente riforma, accompagnata dall'indicazione secondo cui «il protrarsi dell'inerzia legislativa non sarebbe tollerabile» dalla Corte e la indurrebbe ad intervenire direttamente, nonostante le difficoltà descritte. [F. Medico]

### **LA (CONFERMATA) NATURA GIURISDIZIONALE DEL GIUDIZIO DI PARIFICA VALE ANCHE PER LE REGIONI SPECIALI (SICILIA)**

**Corte cost., sent. 23 giugno – 22 luglio 2022, n. 184, Pres. Amato, red. Sciarra**

Giudizio per conflitto di attribuzione tra enti

[Dispositivo della sentenza della Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione, 17 dicembre 2021, n. 20/2021/DELCL, letto all'udienza del 7 ottobre 2021, e della citata sentenza n. 20/2021/DELCL]

(art. 19 del regio decreto legislativo n. 455/1946, conv. in l. cost. n. 2/1948 – Statuto della Regione siciliana)

**Che natura ha il giudizio di parifica dei rendiconti regionali? In quali rapporti si pongono le attività svolte, in relazione al rendiconto, rispettivamente dall'Assemblea regionale e dalla Corte dei conti?**

La decisione in commento risponde ad entrambe le domande risolvendo un **conflitto di attribuzione tra enti sollevato dalla Sicilia, in relazione alla decisione delle Sezioni riunite della Corte dei conti, in sede giurisdizionale in speciale composizione**, (sent. del 17 dicembre 2021 e impugnata con il successivo ricorso). Con tale pronuncia le Sezioni riunite hanno **accolto il ricorso della Procura generale presso la sezione giurisdizionale d'appello della Corte dei conti Sicilia avverso la decisione di parificazione del rendiconto regionale** per l'esercizio finanziario 2019 delle Sezioni riunite della Corte dei conti Sicilia, **nonostante, nel frattempo, l'Assemblea regionale siciliana avesse approvato il rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2019** (con la legge reg. n. 26/2021).

La Regione chiedeva alla Corte costituzionale «di **dichiarare che non spettava allo Stato – e per esso alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione – esercitare la funzione giurisdizionale e, conseguentemente, adottare la citata decisione**» (p.to 1 *Diritto*) e pertanto di annullare sia il dispositivo, sia l'intera sentenza. Ciò in sostanza perché, essendo nel frattempo entrata in vigore la legge regionale di approvazione del rendiconto, **la Corte dei conti avrebbe «violato le attribuzioni costituzionali e statutarie regionali** e, in particolare, l'art. 19 [dello Statuto] che assegna all'Assemblea regionale siciliana il compito di approvare con legge il rendiconto generale della Regione». Inoltre, sarebbe stato **violato l'art. 100 del Cod. proc. civ.**, «poiché l'interesse ad agire, condizione dell'azione, sarebbe venuto meno proprio per effetto dell'entrata in vigore della citata legge regionale», e **l'art. 150 del Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato** (regio decreto n. 827/1924), che «postula l'intangibilità del rendiconto approvato dall'Assemblea regionale» (p.to 1 *Diritto*). Secondo la Regione, infatti, il giudizio di parifica «costituirebbe espressione della **funzione referente e ausiliaria assegnata alla Corte dei conti** nei confronti di Consiglio e Giunta regionale, quali organi di indirizzo politico-amministrativo e di governo regionale» (p.to 1.1. *Diritto*).

Inoltre, la Regione ha invocato la **violazione del principio di leale collaborazione**, dato che la «**natura collaborativa della funzione esercitata dalla Corte dei conti in sede di parifica**, ausiliaria rispetto a quella esercitata dall'assemblea legislativa regionale, sarebbe compromessa dal riconoscimento della possibilità di mettere in discussione, in sede di giudizio contabile successivo al controllo collaborativo, le scelte di autocorrezione dell'ente, già operate, peraltro alla luce delle indicazioni fornite dalla sezione regionale di controllo, in sede di approvazione del rendiconto con legge» (p.to 1.1. *Diritto*).

La Corte costituzionale – dopo aver ammesso l'intervento spiegato personalmente dal Procuratore generale contabile (p.to 3.1 *Diritto*) e respinto le eccezioni di inammissibilità per carenza di interesse a ricorrere (p.to 4.1 *Diritto*) e per difetto di tono costituzionale (p.to 4.2 *Diritto*) – dichiara **infondati tutti i motivi di ricorso**.

In primo luogo, rileva di aver già da tempo ravvisato i «**tratti salienti del giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato**, affidato alla Corte dei conti e disciplinato dagli articoli da 39 a 41 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214» nelle forme della **giurisdizione contenziosa**, richiamando anche l'evoluzione storica della disciplina. Inoltre, sottolinea che **l'attribuzione alla Corte dei conti, in sede di parifica dei rendiconti regionali, «del compito di verificare il rispetto di parametri normativi, anche costituzionali, in vista della tutela**

della stabilità finanziaria e degli stessi enti controllati, ha coinciso con il rafforzamento di quei caratteri del procedimento che lo hanno reso «ascrivibile al novero dei “controlli di legittimità-regolarità”» (sent. n. 101/2018, citata in sent. n. 189/2020); tali caratteri sono individuati «nelle forme della giurisdizione contenziosa», quindi nella possibilità di impugnare la decisione resa dalle Sezioni regionali di controllo davanti alle Sezioni riunite in speciale composizione. Rileva altresì che «[L]o stretto collegamento tra le fasi del procedimento di parificazione – controllo e impugnativa – è condiviso dalla giurisprudenza contabile» (p.to 5.1 *Diritto*).

Da tali premesse derivano **alcune conseguenze**.

La configurazione del giudizio di parifica «induce a **escludere che l'adozione della legge regionale di approvazione del rendiconto da parte dell'assemblea regionale possa costituire ostacolo all'emanazione della decisione con cui si accerta**, a seguito dell'impugnativa, **la legittimità/regolarità di quei fatti**» (p.to 5.2 *Diritto*). Ciò in quanto le sfere di competenza della Corte dei conti e della Regione sono distinte e non confliggenti (cfr. sentt. n. 72/2012 e n. 247/2021).

Sul piano degli effetti, peraltro, la Corte rileva che «l'accertamento della irregolarità/illegittimità dei dati contabili oggetto della decisione di parifica, impugnata dinanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione, ha l'effetto di **mettere a disposizione anche dell'ente controllato dati contabili corretti che riflettono le condizioni del bilancio a una certa data e incidono sul suo ciclo**, in modo tale che il medesimo ente possa decidere di intervenire in sede di assestamento ovvero nei successivi bilanci di previsione e rendicontazioni, in linea con il principio di continuità del bilancio.

Tanto più in considerazione della natura di «bene pubblico» del bilancio stesso (sentenza n. 184/2016), funzionale a sintetizzare e certificare le scelte dell'ente territoriale sulla gestione delle risorse della collettività e a svelarne la rispondenza ai principi costituzionali». [C. Bergonzini].

## **LA NORMA-PROVVEDIMENTO CHE ELARGISCE 8 MILIONI AL TEATRO ELISEO E' IRRAGIONEVOLE E ALTERA IL MERCATO**

**Corte cost., sent. 26 aprile – 25 luglio 2022, n. 186, Pres. Amato, red. Modugno**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 22, c. 8, del d.l. n. 50/2017, convertito, con modificazioni, nella legge n. 96/2017]

(artt. 3, 9, 33, 41 e 97 Cost.)

Con la decisione n. 186/2022 il Giudice delle leggi dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, c. 8, del d.l. n. 50/2017, convertito, con modificazioni, nella n. 96/2017. La norma oggetto prevede l'assegnazione al Teatro Eliseo di Roma di una sovvenzione straordinaria, per il tramite di un contributo cd. "extra-FUS" ossia con l'individuazione di risorse estranee al fondo che ordinariamente sostiene il comparto dello spettacolo. L'esame del giuridico di riferimento muove dalla l. n. 163/1985 che istituisce il Fondo unico per lo spettacolo (cd. FUS) destinato al sostegno finanziario di tutti quei soggetti (enti, istituzioni, associazioni, organismi ed imprese) operanti nei settori delle attività cinematografiche, musicali, di danza, teatrali, circensi e dello spettacolo viaggiante. I criteri e le modalità di erogazione e ripartizione del fondo sono individuati per il tramite di decreti ministeriali (art. 1 d.l. n. 24/2003, convertito, con modificazioni, nella l. n. 82/2003). Con precipuo riguardo alle attività teatrali, con decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo 1° luglio 2014 – vigente al momento dell'entrata in vigore della norma censurata – si suddividevano i possibili destinatari dei contributi in teatri nazionali, teatri di rilevante interesse culturale, imprese di produzione teatrale, centri di produzione teatrale, circuiti regionali, organismi di programmazione e festival. In particolare, per il tramite del menzionato decreto, si definivano teatri di rilevante interesse culturale «gli organismi che svolgano attività di produzione teatrale di rilevante interesse culturale prevalentemente nell'ambito della regione di appartenenza» (art. 11, c. 1). In questa qualificazione rientra anche il Teatro Eliseo (v. lavori parlamentari relativi alla legge di conversione del d.l. n. 50/2017) che riceveva, negli anni 2015 e 2016, contributi pari a 481.151 e 514.831 euro, con l'aggiunta di un ulteriore contributo pari a 250.000 euro. Nel merito delle q.l.c. sollevate, la Corte ritiene fondata la q.l.c. sollevata in relazione agli artt. 3 e 41 Cost., in base alle seguenti argomentazioni. L'art. 22, c. 8 del d.l. n. 50/2017 è da qualificarsi come **legge-provvedimento** o norma-provvedimento, ossia come una «**previsione dal contenuto puntuale e concreto [che] incid[e] su un numero limitato di destinatari o finanche su una singola posizione giuridica** (sentenze n. 181 del 2019, n. 24 del 2018, n. 231 del 2014), **“attraendo nella sfera legislativa quanto normalmente affidato all'autorità amministrativa”** (sentenze n. 168 del 2020 e n. 114 del 2017)». Tali disposizioni «non sono di per sé incompatibili con l'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione» tuttavia, per il pericolo di disparità di trattamento, esse debbono essere sottoposte a uno scrutinio stretto di costituzionalità, sotto i profili della non ar-

**bitrarietà e della non irragionevolezza della scelta legislativa** (*ex plurimis*, sentt. nn. 116/2020, 181/2019, 182/2017, 275, 154 e 85/2013, 20/2012). Per la Corte, questi profili non si rinvergono nel caso *de quo*, infatti il contributo si attesta per essere incongruo e sproporzionato. Le ragioni possono cogliersi dall'esame del contributo: esso si caratterizza per essere libero da vincoli giacché non è legato alla realizzazione di programmi o eventi, né è accompagnato da indicazioni o vincoli di utilizzo dei fondi. In questo senso, l'Eliseo ha potuto impiegare le risorse per qualsivoglia spesa ritenuta utile e non, invece, per i soli scopi indicati dalla legge. **La mancanza di indicazioni sulle modalità di utilizzo delle ingenti risorse disvela un difetto di congruità della decisione legislativa: il contributo non risulta connesso, sul piano concreto, al raggiungimento degli obiettivi annunciati. Così che, «l'irragionevolezza intrinseca della disciplina censurata risiede, pertanto, anche in uno squilibrio tra i fini enunciati e i mezzi in concreto prescelti»** (sentenza n. 125 del 2022). Inoltre, la disposizione è anche sproporzionata per eccesso in confronto sia alle quote FUS, anche in comparazione a quanto ricevuto dallo stesso Eliseo, sia alle normali erogazioni extra-FUS. Infine, **il Giudice delle leggi evidenzia una sorta di carenza motivazionale desumibile anche dalla lettura dei lavori preparatori, pur sottolineando l'inesistenza di un obbligo costituzionale di motivazione della legge. Non poter individuare la *ratio legis* è tanto più grave in presenza di una disposizione dal carattere provvedimentoale. «La norma-provvedimento reca, infatti, i contenuti tipici dell'atto amministrativo ed è dunque necessario che siano intellegibili all'esterno le ragioni che ne sono alla base, nel rispetto degli interessi di ogni soggetto coinvolto e della trasversale esigenza della trasparenza»**. In casi simili (q.l.c. riguardanti il sostegno finanziario in favore di enti di promozione sociale e culturale, individuati dalla legge), la Corte ha avuto modo di precisare che, **«qualora il legislatore ponga in essere un'attività a contenuto particolare e concreto, devono risultare i criteri ai quali sono ispirate le scelte e le relative modalità di attuazione»** e ha stigmatizzato l'assenza di indicatori che potessero assicurare sull'utilizzo di «criteri, obiettivi e trasparenti, nella scelta dei beneficiari dei contributi o nella programmazione e pianificazione degli interventi di sostegno» (sent. n. 137/2009). L'assenza di irragionevolezza si traduce anche in una violazione dell'art. 41 Cost. **Le ragioni – anche in questo caso – sono evidenti: la destinazione di un così alto contributo finanziario a un unico destinatario determina una differenziazione delle condizioni degli operatori nel mercato. Invero, l'impresa beneficiaria è avvantaggiata rispetto a chi non ha ricevuto i medesimi fondi straordinari. Per la Corte, una volta accertata l'irragionevolezza della misura, viene a mancare la giustificazione della differenziazione che il legislatore ha operato: essa assume, così, la valenza**

**di un'alterazione della concorrenza nel mercato ed è ragione di contrasto tra la norma censurata e l'art. 41 Cost.** [Y. Guerra]

**LA PREVALENZA DEL PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE SUGLI STRUMENTI URBANISTICI COMUNALI IN UNA SENTENZA RIGUARDANTE LA REGIONE CAMPANIA**

**Corte cost., sent. 8 giugno – 25 luglio 2022, n. 187, Pres. Amato, red. Barbera**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 19 e 28 della legge n. 7 del 2020 della Regione Campania]

(artt. 9 e 117, comma 2 lettera s) Cost.)

Con la sentenza 187 del 2022, la Corte Costituzionale ha dichiarato illegittime le disposizioni dell'art. 19 comma 6 e dell'art. 28 comma 10 della legge n. 7 del 2020 della Regione Campania, per contrasto con gli artt. 9 e 117 comma 2 lettera s) Cost. e con il principio di leale collaborazione: queste disposizioni consentivano alle amministrazioni comunali di determinare gli insediamenti ammissibili delle attività commerciali, di localizzare le grandi strutture di distribuzione, di pianificare il rilascio delle concessioni per l'installazione dei distributori di carburanti, senza tenere conto delle linee d'indirizzo e dei contenuti del piano paesaggistico regionale, in contrasto con quanto disciplinato dal Codice dell'Ambiente e del Paesaggio.

Secondo il ragionamento della Corte, il piano paesaggistico regionale è uno strumento di ricognizione del territorio che, da un lato, ha lo scopo di salvaguardare e valorizzare i beni vincolati, mentre, dall'altro, deve consentire lo sviluppo sostenibile e l'uso consapevole del suolo, in modo da permettere l'individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio.

Il principio di prevalenza della tutela paesaggistica deve essere declinato nel senso che al legislatore regionale è impedito, nell'esercizio di proprie competenze legislative ex art. 117 commi 3 e 4 Cost. adottare discipline che derogano o contrastino con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, ossia con previsioni di tutela in senso stretto.

Pertanto, nei limiti consentiti dalla lettera e dallo spirito della normativa, la legislazione regionale deve essere interpretata in termini compatibili con il dettato costituzionale e con le prescrizioni del Codice dell'Ambiente e del Paesaggio.

Il sistema di pianificazione delineato dal Codice di settore rappresenta, infatti, attuazione dell'art. 9 comma 2 Cost. ed è funzionale a una tutela organica e di ampio respiro, che non tollera interventi frammentari e incoerenti. È necessario salvaguardare la complessiva efficacia del piano paesaggistico regionale, ponendola al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali. La condizione per realizzare questo obiettivo è la concertazione del piano paesaggistico tra Stato e la Regione, la sua cogenza per gli strumenti urbanistici dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Province, nonché la sua immediata prevalenza rispetto alle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici comunali. [E. Verdolini]

**LA RIDUZIONE DEL TRATTAMENTO INDENNITARIO PREVISTA  
DALLA REGIONE VENETO È COSTITUZIONALMENTE ILLEGITTI-  
MA PER MANCATO SUPERAMENTO DEL TEST DI PROPORZIONA-  
LITÀ**

**Corte cost., sent. 21 giugno – 25 luglio 2022, n. 188, Pres. Amato, red. Busce-  
ma**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 7, legge Regione Veneto n. 13/2012]

(artt. 3, co. 2, 36 e 53 Cost.)

Con la sentenza indicata in epigrafe la Corte costituzionale è chiamata a valutare la legittimità costituzionale dell'articolo 7 della legge della Regione Veneto 6 aprile 2012, n. 13 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2012) in riferimento agli artt. 3, co. 2, 36 e 53 della Costituzione.

Ad avviso del giudice rimettente, la norma censurata, nel prevedere che «al titolare dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori spetta il 30 per cento dell'indennità della diaria a titolo di rimborso spese, del rimborso spese di trasporto e del trattamento di missione previsti dalla legge regionale 30 gennaio 1997, n. 5 "Trattamento indennitario dei consiglieri regionali" e successive modificazioni, per i consiglieri regionali e secondo le modalità per gli stessi previste» sarebbe lesiva del principio di legittimo affidamento, del diritto a una retribuzione proporzionata, oltreché del principio della progressività contributiva.

In particolare, ad avviso del giudice *a quo* l'articolo 3 della Costituzione sarebbe leso sotto i profili del legittimo affidamento, oltretutto della proporzionalità e della disparità di trattamento.

Dal primo angolo visuale, la prevista decurtazione permanente del trattamento indennitario si porrebbe in contrasto con la giurisprudenza costituzionale, in virtù della quale i “tagli lineari” sono ammessi alla duplice condizione della temporaneità e della finalizzazione al contenimento della spesa pubblica. Quanto agli ulteriori profili menzionati, il giudice rimettente sostiene che la decurtazione prevista dall'articolo 7 non sarebbe proporzionata, per essere la stessa nettamente superiore rispetto a quanto previsto da disposizioni legislative animate dalle medesime esigenze di contenimento della spesa pubblica, come l'art. 6, co. 3 del d.l. n. 78/2010, come convertito. Inoltre, sotto il profilo della disparità di trattamento, il giudice *a quo* contesta l'avvenuta riduzione del compenso del settanta per cento per due sole figure, il che, tra l'altro, dimostrerebbe l'inidoneità a conseguire il dichiarato intento di contenimento della spesa pubblica.

La Corte costituzionale incentra il proprio argomentare sulla tutela del principio di tutela del legittimo affidamento, ritenendo la q.l.c. fondata.

Sulla scorta della propria consolidata giurisprudenza in materia, il Giudice delle leggi pone in luce la centralità del principio del legittimo affidamento nell'ambito dello Stato di diritto, quale invero e «declinazione “soggettiva” dell'indispensabile carattere di coerenza di un ordinamento giuridico, quale manifestazione del valore della certezza del diritto» (cfr., *ex plurimis*, sent. n. 136/2022).

Al contempo – sottolinea la Corte – il principio in parola non gode di tutela assoluta e inderogabile, potendosi configurare ipotesi di “deviazione” dal principio in questione, sebbene in presenza di giustificazioni atte a garantire la ragionevolezza della scelta operata dal legislatore. In tal senso, il principio del legittimo affidamento è rimesso alla discrezionalità legislativa e soggetto a bilanciamento con altri diritti e valori costituzionali, sicché – come reiteratamente affermato dalla Corte con riferimento ai rapporti di durata – il legislatore può, nell'esercizio della propria discrezionalità, «modificare in senso sfavorevole la disciplina di quei rapporti, ancorché l'oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti», a condizione, però, «che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non trasmodi in un regolamento irrazionalmente lesivo del legittimo affidamento dei cittadini» (*ex plurimis*, sentenze n. 241/2019, n. 16/2017, n. 203/2016 e n. 236/2009).

Con riferimento al caso di specie, la ragione giustificatrice alla base della decurtazione prevista dall'articolo 7 della Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2012 è da rinvenirsi nelle esigenze di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica per le attività delle istituzioni regionali, sì come chiaramente emerge

dall'inserimento della disposizione in parola nel Capo II della Legge, dedicato a «Razionalizzazione della spesa e del costo degli apparati amministrativi».

Orbene, la sussistenza di una giustificazione ragionevole come quella qui in discorso non è di per sé sufficiente a ritenere l'intervento modificativo *in peius* costituzionalmente legittimo, dovendosi valutare la proporzionalità della misura introdotta dal legislatore regionale. Si rende, pertanto, necessario sottoporre la disciplina censura a test di proporzionalità sotto i due profili della idoneità della misura al conseguimento degli obiettivi legittimamente perseguiti (*i*) e del minore e non sproporzionato sacrificio imposto (*ii*) e ciò «anche in considerazione del grado di consolidamento dell'interesse della parte» (Corte cost., *Cons. in dir.*, p.to 5.2).

In tale prospettiva, la circostanza che la disciplina censurata si iscriva nel quadro di un complessivo programma di ridefinizione dei costi per gli apparati politici regionali, sì come attuato con la legge n. 4/2012, recante «Abolizione dell'istituto dell'assegno vitalizio, riduzione e semplificazione del trattamento in-dennitario dei consiglieri regionali» non vale a “far salva” la decurtazione di cui all'art. 7 della legge n. 13/2012 oggetto di giudizio. Ciò in ragione del fatto che l'insieme degli interventi del legislatore regionale, sebbene non consenta di ritenere sussistente un affidamento sul mantenimento del livello del trattamento economico originariamente riconosciuto, al contempo farebbe risaltare in negativo «la sproporzione della misura disposta dalla norma censurata, che ha imposto un taglio di ammontare almeno doppio rispetto a quello che ha riguardato i consiglieri veneti e, comunque, ben sette volte superiore a quanto previsto dal d.l. n. 78 del 2010, come convertito», recante, quest'ultimo, «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica».

Sulla scorta delle considerazioni svolte, la Corte costituzionale ritiene che, nonostante l'idoneità della disciplina censurata a conseguire gli obiettivi di riduzione della spesa per l'ente regionale perseguiti dal legislatore, il test di proporzionalità di cui al profilo *sub ii*) – ovvero sia il minore sacrificio imposto – non possa ritenersi superato alla luce tanto di una considerazione della decurtazione operata dall'articolo 7 in sé, quanto di una valutazione rapportata alle riduzioni praticate nel medesimo contesto temporale e normativo. Di talché, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Veneto n. 13/2012, ritenendo assorbiti gli ulteriori profili di censura. [A.C. Visconti]

## NIENTE COMMISSARIAMENTO DEL SSR SENZA COMPROVATI E GIUSTIFICATI MOTIVI

**Corte Cost., sent. 7 luglio – 25 luglio 2022, n. 189, Pres. Amato, red. Buscema**

### Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[l. Regione Val D'Aosta n. 31/2021 (Modificazioni alla legge regionale 25 gennaio 2000, n. 5 (Norme per la razionalizzazione dell'organizzazione del Servizio socio-sanitario regionale e per il miglioramento della qualità e dell'appropriatezza delle prestazioni sanitarie, socio-sanitarie e socio-assistenziali prodotte ed erogate nella regione), e ulteriori disposizioni attinenti ai settori sanitario e sociale)]

(art. 117, terzo comma, Cost.)

È illegittimo l'art. 2, comma 2, della legge reg. valdostana, che, in contrasto con la normativa statale evocata a parametro interposto in materia di tutela della salute, prevede una fattispecie di commissariamento nell'ipotesi di vacanza dell'ufficio di direttore generale a prescindere dalla sussistenza di comprovati e giustificati motivi, che rendano effettivamente impossibile provvedere alla nuova nomina mediante il procedimento ordinario.

Le Regioni «possono disciplinare l'istituto del commissariamento degli enti del Servizio sanitario regionale, per esigenze di carattere straordinario o in ragione di una comprovata e giustificata impossibilità di procedere alla nomina dei vertici aziendali secondo il procedimento ordinario» (sent. 209/2021). La mera vacanza dell'ufficio non è elemento sufficiente per giustificare il commissariamento, ma deve trattarsi di una comprovata e giustificata impossibilità di procedere a tale copertura secondo il procedimento ordinario.

Anche l'art. 5 della medesima legge è illegittimo in quanto prevede che la composizione della commissione per la nomina del direttore amministrativo e del direttore sanitario debba includere anche un dirigente apicale della Regione o di altra amministrazione, con ciò violando i principi fondamentali in materia di tutela della salute espressi dall'art. 3 del d.lgs. n. 171 del 2016, che include tra i componenti della commissione di nomina soltanto esperti di qualificate istituzioni scientifiche indipendenti. L'art. 5 è altresì impugnato nella parte in cui per la nomina del direttore amministrativo e del direttore sanitario, requisiti «ulteriori, di competenza o di carriera, eventualmente stabiliti dalla Giunta regionale contestualmente all'approvazione dell'avviso pubblico». La normativa statale in tema di requisiti, alterata dalla disposizione regionale, si ricollega all'esigenza di garantire un alto livello di professionalità dei candidati, a sua volta espressione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa; inoltre, l'esigenza di requisiti unitari e «omogenei a livello nazionale» (sent. 155/2022) risulta perfettamente in linea con la facoltà normativamente riconosciuta al direttore generale di attingere dagli elenchi «anche di altre regioni» per la nomina del direttore ammi-

nistrativo e del direttore sanitario e con la previsione per cui la commissione valuta i titoli formativi e professionali, scientifici e di carriera presentati dai candidati, secondo specifici criteri indicati nell'avviso pubblico ma «definiti [...] con Accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», ossia unitariamente. La previsione regionale, invece, non solo altera l'uniformità dei principi, nel richiedere requisiti ulteriori e non predefiniti, ma attribuendo tale facoltà alla Giunta regionale, sottopone la nomina del direttore amministrativo e del direttore sanitario al rischio del condizionamento politico, così vanificando le finalità perseguite dal legislatore statale (sent. 159/2018). [F. Minni]

### **LA CORTE DICHIARA INCOSTITUZIONALI DIVERSE NORME DELLA LEGGE REG. SICILIANA N. 9/2021 E SUCCESSIVE MODIFICHE**

**Corte cost. sent. 7 luglio – 25 luglio 2022, n. 190, Pres. Amato, red. Buscema**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 5, c. 1°, lett. f), 14, 36, 41, c. 3°, 50 e da 53 a 57 della legge della Regione Siciliana n. 9/2021, e artt. 4, c. 1°, e 14 della legge della Regione Siciliana n. 29/2021]

(artt. 3, 32, 81, c. 3°, 117, c. 2°, lett. e), l) e m), e 3°, e 118, c. 1° Cost., nonché artt. 14, lett. q), e 17, c. 1°, lett. c), del regio decreto legislativo n. 455/1946 (Approvazione dello statuto della Regione Siciliana), convertito in legge costituzionale n. 2/1948)

Con la sentenza n. 123/2022 la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità di diverse disposizioni della legge reg. Siciliana n. 9/2021 (legge di stabilità per l'anno 2021) oltre che dell'art. 14 della legge reg. Siciliana n. 29/2021 (Modifiche alla legge regionale 15 aprile 2021, n. 9. Disposizioni varie). Un primo gruppo di censure (*i*) atteneva a questioni riguardanti la contrattualizzazione del lavoro pubblico (artt. 5, c. 1°, 14 e 50 l. n. 9/2021); un secondo gruppo (*ii*) riguardava la possibilità, per la regione, di erogare livelli di prestazione ulteriori rispetto ai LEA (artt. 53, 54 e 55 l. n. 9/2021). Della medesima l. n. 9/2021, lo Stato impugnava, altresì, gli artt. 56 e 57.

Il ricorso comprendeva anche gli artt. 4, c. 1, 36 e 41, c. 3, della legge n. 9/2021; per le prime due disposizioni, tuttavia, è stato disposto il rinvio a nuovo

ruolo stante l'intenzione del Governo regionale di apportarvi modifiche; la terza invece è stata oggetto di rinuncia da parte dello Stato.

Con riferimento a (i), il Giudice delle leggi ha fornito analogha motivazione tanto per le censure mosse all'art. 5, c. 1, lett. f), tanto per quelle relative all'art. 50.

L'Avvocatura dello Stato, in particolare, lamentava come entrambe le disposizioni ledessero l'art. 117, c. 2, lett. l) Cost., relativamente alla materia «ordinamento civile». Da un lato, infatti, l'art. 5, c. 1 lett. f), introducendo un trattamento economico per il personale del comparto in servizio a tempo indeterminato e determinato presso l'ufficio speciale C.U.C (Centrale Unica di Committenza per l'acquisizione di beni e servizi), sostitutivo dei premi già previsti dal contratto collettivo regionale (art. 90, c. 4 CCRL), derogherebbe illegittimamente al principio che riserva alla contrattazione collettiva il trattamento economico del personale pubblico contrattualizzato. Dall'altro, l'art. 50, disponendo un incremento di ore di incarico a tempo indeterminato a ciascun medico veterinario specialista ambulatoriale interno, già titolare di incarico da almeno 5 anni, derogherebbe all'Accordo collettivo nazionale 31 marzo 2020, il quale già disciplina puntualmente l'incremento orario degli specialisti ambulatoriali.

Dichiarando **fondate** entrambe le questioni la Corte ha ricordato che «**la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici rientra nella materia «ordinamento civile»**, attribuita in via esclusiva al legislatore statale dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.», la quale investe «il trattamento economico e giuridico dei dipendenti pubblici e ricomprende tutte le disposizioni che incidono sulla regolazione del rapporto di lavoro». Ha aggiunto, inoltre, che «costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica» i principi desumibili dal d.lgs. n. 165 del 2001 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), i quali rappresentano «tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di **garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati e, come tali, si impongono anche alle Regioni a statuto speciale [...]**» (viene richiamata, da ultimo, la sent. n. 154/2019).

Relativamente all'art. 14, invece, la Corte ha **accolto** il primo motivo di impugnazione dello Stato, sempre relativo alla lesione dell'art. 117 c. 2, ma, questa volta, lett. e), in relazione alla materia «armonizzazione dei bilanci pubblici». La disposizione, che riconosce al personale già trasferito all'Agenzia regionale per i rifiuti e le acque l'anzianità di servizio prestato presso le amministrazioni di provenienza, **contrasta con l'art. 38, c. 1, d.lgs. n. 118/2011** in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, e conseguentemente lede **l'art. 117 c. 2, lett. e) Cost.** In

difformità, infatti, dal disposto del citato art. 38, la disposizione censurata non provvede ad indicare l'onere a regime derivante dall'applicazione del comma 1 dell'art. 14, ma rinvia la quantificazione dell'onere annuo alla legge di bilancio.

Ha ricordato la Corte che «ogniquale volta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorr[e] sempre indicare i mezzi per farvi fronte». Anche le autonomie speciali sono tenute, difatti, a indicare la copertura finanziaria delle leggi che prevedono nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche ai sensi dell'art. 81, terzo comma, Cost.

Con riguardo, poi, a (ii), lo Stato lamentava come le disposizioni in questione, erogando livelli di prestazione ulteriori rispetto ai LEA (farmaci innovativi (cd. Zolgensma), indagini diagnostiche (cd. *Non Invasive Prenatal Test*), farmaci antinfiammatori non-steroidi), e autorizzando a tal fine spese a carico del sistema sanitario nazionale, si ponessero in contrasto con gli artt. 81, c. 3, 117, c. 2, lett. m), e 3 Cost. in relazione all'art. 1, c. 174, della legge n. 311/2004 che sancisce il principio di coordinamento della finanza pubblica

Anche in questo caso la Corte ha dichiarato **fondate** le questioni rammentando come: *i*) in materia di coordinamento della finanza pubblica, la determinazione AIFA n. 277 del 21.03.2021 assuma carattere vincolante per le Regioni, in quanto volta a individuare i criteri di rimborsabilità dei farmaci innovativi; *ii*) livelli ulteriori di assistenza sanitaria sono erogabili dalle Regioni a condizione che non si trovino in piano di rientro e che vi sia una separata evidenziazione nel bilancio regionale per le risorse a ciò destinate; *iii*) trovandosi la Regione in vigenza del piano di monitoraggio, la sottrazione di risorse dal capitolo vincolato all'erogazione dei LEA per destinarle a prestazioni non rientranti nei relativi elenchi, determina la violazione della competenza esclusiva dello Stato a fissare i LEA, nonché dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e di tutela della salute.

Lo Stato censurava, altresì, l'art. 56 il quale, assegnando all'ufficio della Rete mediterranea per la salute degli animali (REMESA) un contributo di euro 250 mila per lo svolgimento di attività istituzionale, mediante impiego di «risorse destinate al finanziamento dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale» (IZS), lederebbe l'art. 117, c. 3, Cost., nelle materie della «tutela della salute» e del «coordinamento della finanza pubblica», in relazione alla norma interposta di cui all'art. 12, c. 3, del d.lgs. n. 502/1992.

La Corte, dopo aver ricostruito il contesto normativo di riferimento, tanto degli IZS, quanto del REMESA, nonché i profili costituzionali del Fondo sanitario nazionale, nella quota vincolata agli IZS, ha dichiarato **fondata** la questione: in particolare ha fatto presente come, con delibera CIPE del 14.05.2020 siano stati destinati all'IZS della Sicilia euro 23.230.071, di cui euro 22.236.637 rappresen-

tano una “quota vincolata” destinata al funzionamento dell’IZS della Sicilia. Le risorse appartenenti a tale quota, ha evidenziato la Corte, non possono essere destinate – come invece fa la norma impugnata – a un soggetto diverso (REMESA), né a uno scopo diverso (attività istituzionale del REMESA), contrastando in caso contrario, come nella vicenda di specie, con i vincoli di destinazione stabiliti dal legislatore statale e violando, pertanto, l’art. 117, c. 3 Cost in relazione alle materie richiamate.

Veniva, poi, impugnato l’art. 57, il quale autorizzava l’Assessorato regionale ad avviare progetti sulla cannabis terapeutica, finalizzati ad avviare le procedure previste dall’art. 17, c. 1, del T.U. stupefacenti. Ad opinione del ricorrente, tale disposizione sarebbe lesiva della competenza amministrativa assegnata allo Stato dall’art. 17, c. 1 T.U. stupefacenti in materia di autorizzazione alla coltivazione di cannabis a scopo terapeutico e, pertanto, sarebbe violato il principio di adeguatezza *ex* art. 118, c. 1 Cost., e il diritto alla salute (art. 32 Cost.).

La Corte ha anzitutto ricordato come la disciplina sull’autorizzazione statale in materia di coltivazione di stupefacenti «**rientra tra i principi fondamentali in materia di tutela della salute, essendo posta a garanzia di un diritto fondamentale della persona**» e ha evidenziato, pertanto, la natura preventiva che tale autorizzazione deve avere rispetto all’avvio di progetti o alla stipula di convenzioni.

Ciò posto, il Giudice delle leggi ha dichiarato l’**illegittimità** della disposizione siciliana in quanto: *1*) prevede la possibilità di intraprendere progetti innovativi con istituti non ancora autorizzati, progetti che sarebbero funzionali ad avviare, solo successivamente, le procedure per l’ottenimento dell’autorizzazione statale; *2*) l’autorizzazione, a tenore della norma, potrebbe non essere mai rilasciata dal Ministero della salute senza che ciò importi l’interruzione dei progetti, circostanza che determinerebbe l’elusione della competenza statale. Per tali ragioni l’art. 57 viola gli artt. 118, c. 1 e 32 Cost.

Da ultimo, lo Stato censurava l’art. 14 della l. reg. Siciliana n. 29/2021, laddove, destinando, per l’esercizio finanziario 2021, l’ulteriore spesa (pari a complessivi euro 1.061.600,00) per il trattamento accessorio del personale a tempo indeterminato utilizzato per interventi di sicurezza e di vigilanza nei luoghi della cultura, costituirebbe una violazione dell’art. 117, c. 3, Cost., per violazione dei principi fondamentali nella materia «coordinamento della finanza pubblica», in relazione alla norma interposta di cui all’art. 7 del d.lgs. n. 158/2019, oltre che dell’art. 81 Cost. e delle norme fondamentali e i criteri stabiliti dalla legge n. 243/2012 (Disposizioni per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell’articolo 81, sesto comma, della Costituzione).

I Giudici di Palazzo della Consulta, dopo aver richiamato l’art. 23, c. 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, il quale rappresenta «limite generale al trattamento economico del personale pubblico e ha natura di principio di coordinamento della fi-

nanza pubblica», hanno dichiarato **l'illegittimità** della disposizione in quanto la previsione di maggiori oneri da destinare ai trattamenti economici del personale a tempo indeterminato per interventi di sicurezza e di vigilanza nei luoghi della cultura si pone in netto contrasto: *i*) con gli obiettivi di finanza pubblica, rappresentando un incremento che va in senso opposto rispetto all'armonizzazione che ispira l'art. 23 citato; *ii*) con lo specifico obiettivo di riduzione della spesa per il personale, che la Regione si è prefissata in accordo con lo Stato, come recepito anche nel «Piano di rientro della Regione Siciliana del disavanzo in attuazione dell'Accordo Stato-Regione sottoscritto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Presidente della Regione Siciliana il 14 gennaio 2021». L'art. 14, dunque, si pone in contrasto con l'art. 117, c. 3, Cost., in particolare **con i principi fondamentali nella materia «coordinamento della finanza pubblica»**. [R. Mazza]

**SPETTA ALLO STATO L'INDIVIDUAZIONE DEGLI INCENERITORI  
SUL TERRITORIO REGIONALE. AGLI STRUMENTI DI PIANIFICA-  
ZIONE REGIONALE IL COMPITO DI IDENTIFICARE LE AREE NON  
IDONEE A OSPITARE TALI STRUTTURE**

**Corte cost., sent. 8 giugno – 25 luglio 2022, n. 191**, Pres. Amato, red. Modugno

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[L.reg. Abruzzo n. 45/2020, art. 1, c. 4 e 9, lett. u)]

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

Con la sentenza n. 191 del 2022, la Corte costituzionale **ha dichiarato l'illegittimità costituzionale** – limitatamente ad alcune parole – dell'art. 1, c. 4, l.reg. Abruzzo n. 45 del 2020 e non fondata la questione riguardante l'art. 1, c. 9, lett. u) della medesima legge.

Nello specifico, il Presidente del CdM sollevava due distinte questioni: la prima, riguardante la **collocazione generale di impianti di incenerimento sul territorio regionale** (art. 1, c. 4, l.reg. n. 45 del 2020), la seconda, relativa all'**individuazione ex lege, anziché con gli strumenti di pianificazione, delle aree non idonee alla realizzazione degli impianti** (art. 1, c. 9, lett. u), l.reg. n. 45 del 2020): fattispecie entrambe lesive, secondo il ricorrente, delle competenze legislative statali fondate sull'art. 117, c. 2, lett. s) Cost.

Anzitutto, nella pronuncia in commento la Consulta richiama il principio secondo cui, riconducendosi la disciplina dei rifiuti alla competenza trasversale della “**tutela dell’ambiente e dell’ecosistema**”, «*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*».

In relazione alla prima questione, poi, i giudici costituzionali chiariscono come spetti allo Stato l’individuazione degli impianti di recupero e di smaltimento di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del paese; infatti, viene precisato che la disciplina di riferimento è contenuta negli artt. 177 e ss del d.lgs. n. 152 del 2006 (Cod. dell’Ambiente), dove, all’art. 195, c. 1, lett. f) si riserva al Presidente del CdM, mediante dpcm, la competenza a determinare quali infrastrutture e quali insediamenti strategici siano da realizzare lungo il territorio nazionale. Diversamente, il legislatore regionale, disponendo all’art. 1, c. 4, della l.reg. impugnata la «*volontà di non prevedere la realizzazione di impianti dedicati di incenerimento per i rifiuti urbani*», indirizzava l’attività di pianificazione regionale sulla gestione dei rifiuti, ponendo un limite alla localizzazione di tali impianti e così violando quanto normato a livello statale. Per tali ragioni, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell’art. 117, c. 2, lett. s), l’art. 1, c. 4, l.reg. Abruzzo n. 45 del 2020 nella parte in cui prevedeva indirettamente il limite di cui sopra.

Sulla seconda questione, invece, concernente l’art. 1, c. 9, lett. u), della medesima legge abruzzese, i giudici costituzionali si sono pronunciati in senso opposto, dichiarandola non fondata. Specificatamente, la disposizione impugnata disciplina le distanze e fasce preventive minime dai centri abitati e dalle funzioni sensibili, al di sotto delle quali la localizzazione di impianti di trattamento e smaltimento dei rifiuti risulta esclusa a priori. Sul punto, la Corte ha chiarito che la disciplina regionale reca esclusivamente una esemplificazione di luoghi da cui le strutture suddette dovrebbero essere distanti, rimettendo agli atti di pianificazione – e non alla legge regionale come erroneamente sostenuto dal ricorrente – l’identificazione puntuale di tali luoghi e la definizione nel concreto delle distanze. Pertanto, la questione viene dichiarata non fondata. [P. Giovarruscio]

## **ILLEGITTIMI GLI INTERVENTI SU IMMOBILI CON VINCOLO PAESAGGISTICO IN DEROGA ALLE PRESCRIZIONI DEL PPTR**

**Corte cost., sent. 21 giugno – 25 luglio 2022, n. 192, Pres. Amato, red. Modugno**

## Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 6, c. 2°, lett. c-bis), della legge della Regione Puglia 30/07/2009, n. 14]

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

La sentenza dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, c. 2, lettera c-bis), della l. reg. Puglia n. 14/2009. La norma oggetto di scrutinio prevedeva, prima dell'abrogazione intervenuta nel 2021 (che tuttavia non rileva ai fini del giudizio *a quo*, in cui la norma censurata è applicabile *ratione temporis*), la possibilità per i Comuni di consentire, previa deliberazione del consiglio comunale e secondo gli indirizzi e le direttive del Piano Paesaggistico Territoriale Regionale (PPTR), interventi di ampliamento, demolizione e ricostruzione di immobili sottoposti da quest'ultimo a vincolo paesaggistico. Tale possibilità era subordinata all'utilizzo, nell'ambito di tali interventi, di materiali e tipi architettonici legati alle caratteristiche storico-culturali e paesaggistiche dei luoghi.

Il Consiglio di Stato sez. IV si rivolgeva alla Corte costituzionale per vagliare la legittimità della disposizione, ritenendola potenzialmente in contrasto con l'art. 117, c. 2, lett. s) Cost. in ragione della deroga che la norma regionale consente rispetto al PPTR della Regione Puglia, in violazione del codice dei beni culturali (d.lgs. n. 42/2004) che prevede all'art. 145 la prevalenza delle prescrizioni in materia di pianificazione paesaggistica sugli strumenti urbanistici.

La Corte dichiara la questione fondata.

La Corte aderisce alla ricostruzione del collegio rimettente secondo cui la possibilità per i consigli comunali di consentire interventi su immobili sottoposti a vincolo paesaggistico rappresenti una vera e propria previsione di derogabilità del PPTR. La norma censurata, infatti, non fa alcuna menzione del necessario rispetto del PPTR, salvo il rispetto richiesto degli "indirizzi" e delle "direttive" di quest'ultimo (previsione che fa riferimento alla sola parte programmatica del piano e che, dunque, non vale ad escludere il contrasto con il principio di prevalenza).

La norma regionale oggetto di scrutinio, dunque, si pone in contrasto con il codice dei beni culturali, norma interposta del giudizio in esame in quanto adottato nell'esercizio della competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, c. 2, lett. s) Cost. La Corte ritiene sufficiente intervenire con una sentenza additiva, dichiarando l'illegittimità dell'art. 6, c. 2, lett. c-bis) l. reg. Puglia n. 14/2009 nella parte in cui non prevede che gli interventi edilizi disciplinati dalla stessa debbano essere realizzati anche nel rispetto del PPTR. [B. Sboro]

**LA DISCIPLINA DELLA PROCEDURA COATTA AMMINISTRATIVA  
RIENTRA TRA LE MATERIE DI CUI ALL'ART. 117, COMMA 2, LETT.  
L).**

**Corte cost., sent. 7 luglio – 25 luglio 2022, n. 193, Pres. Amato, red. Patroni  
Griffi**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[l. Reg. Sicilia, 9 maggio 2017, n. 8, art. 4]

(artt. 117, secondo comma, lett. l), Cost.)

La questione di legittimità costituzionale risale a due ordinanze di rimessione pervenute alla Corte dal Giudice dell'esecuzione del Tribunale ordinario di Palermo (ordinanza del 21 aprile 2021) e del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (ordinanza del 20 gennaio 2022) per violazione della lettera l) dell'art. 117, comma 2, Cost. da parte dell'art. 4 della legge regionale siciliana n. 8/2017, secondo il quale «per le liquidazioni deficitarie, con decreto del Presidente della Regione si fa luogo alla liquidazione coatta amministrativa».

Rigettate le eccezioni di inammissibilità proposte dalla Regione Sicilia, la Corte ha esaminato la questione nel merito, ricordando, in via generale, che già in passato ebbe a dichiarare illegittime alcune norme di Regioni ordinarie che, analogamente a quella siciliana censurata, avevano previsto la liquidazione coatta amministrativa per enti regionali, perché ritenute in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., venendo ad incidere sulle materie di competenza legislativa statale esclusiva «ordinamento civile» e «giurisdizione e norme processuali» (cfr. le sentenze n. 22/2021 e n. 25/2007).

In particolare, ciò che va salvaguardato nella particolare procedura della liquidazione coatta amministrativa è la *par condicio creditorum*, certamente violata in caso di regolazione differenziata Regione per Regione e che, tra l'altro, è esclusivamente riconducibile alle materie di competenza statale «ordinamento civile» e «giurisdizione e norme processuali».

Nulla muta con la novella del 2021 che ha esteso l'ambito di applicazione dell'art. 15, comma 1, d.l. n. 98/2011, nella parte in cui ha attribuito alla Giunta regionale la competenza a porre gli enti regionali in dissesto in liquidazione coatta amministrativa. Non si tratta, a ben vedere, di «costituzionalità sopravvenuta», perché lo Stato, «esercitando la propria potestà legislativa in materia di 'ordinamento civile' e 'giurisdizione e norme processuali', ha inciso soltanto sul piano delle competenze amministrative, attribuendo per l'avvenire alle Giunte regionali

un potere in precedenza a esse non spettante. La novella non opera, invece, né potrebbe farlo, sulla disposizione regionale censurata, la cui illegittimità costituzionale è determinata proprio dal fatto di avere invaso un ambito di potestà legislativa riservata allo Stato».

Poiché la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge della Regione Siciliana 9 maggio 2017, n. 8, limitatamente alle parole «per le liquidazioni deficitarie, con decreto del Presidente della Regione si fa luogo alla liquidazione coatta amministrativa», viene meno anche quella norma contenuta nell'art. 4, comma 1-*bis*, che riconosce il potere di delega delle funzioni amministrative di vigilanza sulla procedura di liquidazione coatta amministrativa al Presidente della Giunta che va, consequenzialmente, dichiarata anch'essa incostituzionale. [L. Di Majo]

## DIRITTO DI CITTADINANZA E IRRAGIONEVOLEZZA INTRINSECA DEL DECESSO DEL CONIUGE QUALE CAUSA OSTATIVA

**Corte cost., sent. 23 giugno – 26 luglio 2022, n. 195, Pres. Amato, red. Navarretta**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 5, legge 5 febbraio 1992, n. 91]

(Art. 3, 24, 97, 111 Cost.)

**La mancata esclusione del decesso del coniuge dal novero delle cause ostative al riconoscimento del diritto di cittadinanza è irragionevole, qualora tale decesso sia avvenuto in pendenza dei termini per la conclusione del relativo procedimento amministrativo.** Si tratta di una **irragionevolezza intrinseca**, in quanto 'irragionevole rispetto a qualsivoglia giustificazione' riferibile al quadro normativo di riferimento. Questo individua gli elementi costitutivi per il riconoscimento del diritto di cittadinanza nella sussistenza, al momento della presentazione dell'istanza, 'di un rapporto coniugale, protratto per il periodo di tempo richiesto dalla legge, in mancanza di vicende che inficiano il matrimonio o il relativo rapporto'. In caso di sopravvenienza di tali vicende nella pendenza del procedimento amministrativo, esse costituiscono cause ostative. La *ratio* alla base di tali cause ostative è ravvisabile, da un lato, nella **volontà legislativa di assicurare la sussi-**

**stenza dell'appartenenza al nucleo familiare al momento del riconoscimento della cittadinanza**, facendo quindi gravare sul richiedente il rischio del verificarsi di una delle cause ostative; e, dall'altro lato, nell'obiettivo di **prevenire usi strumentali del matrimonio**, volti puramente all'acquisizione della cittadinanza. **Nessuna di tali rationes appare tuttavia logicamente perseguita dalla norma censurata**. Il decesso del coniuge del richiedente, verificatosi in pendenza del procedimento amministrativo, è infatti un **evento naturale del tutto al di fuori del controllo del richiedente** e che ben potrebbe lasciare intatto il vincolo familiare tra quest'ultimo ed eventuali figli dei coniugi. Porre tale rischio a carico del richiedente è quindi irragionevole in quanto 'equivale a porre a carico di chi ha già maturato i presupposti costitutivi del diritto [...] un'alea che gli è totalmente estranea, che sfugge dalla sua sfera di controllo e che non attiene alle ragioni costitutive del diritto di cittadinanza'. La norma censurata è inoltre inidonea alla prevenzione di usi strumentali del matrimonio: questi infatti poggiano su una 'predeterminazione di eventi – il contrarre matrimonio senza dar seguito agli effetti giuridici dell'atto, con il solo scopo di conseguire la cittadinanza – risulta [...] del tutto alieno rispetto all'evento naturale della morte'. L'irragionevolezza *intra legem* (sentt. nn. 416/2000, 6/2019, 125/2022) deriva quindi dalla mancata conformità della norma censurata rispetto alla 'causa normativa che la deve assistere' (sentt. nn. 89/1996, 245/200, 86/2019). Tale irragionevolezza non sussisterebbe qualora la causa ostativa del decesso del coniuge fosse riferita esclusivamente al momento della presentazione dell'istanza, anziché al momento dell'adozione del decreto. [M. Morvillo]

**CONTRATTI PUBBLICI: L'ESCUSSIONE DELLA GARANZIA  
PROVVISORIA  
NON HA NATURA PUNITIVA E ALLA NUOVA DISCIPLINA PIÙ  
FAVOREVOLE  
NON SI APPLICA IL PRINCIPIO DELLA RETROATTIVITÀ DELLA  
*LEX MITIOR***

**Corte cost., sent. 5 luglio – 26 luglio 2022, n. 198, Pres. Amato, red. Barbera**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[D.lgs. n. 50/2016, art. 93, comma 6, in combinato disposto con l'art. 216,  
comma 1]

(Artt. 3 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 49, par. 1, CDFUE e all'art. 7, CEDU)

La sentenza dichiara non fondate le questioni sollevate sulla disciplina transitoria dettata dal nuovo codice dei contratti pubblici in materia di garanzia provvisoria per la partecipazione alle procedure di gara nella parte in cui esclude l'applicazione retroattiva (ossia alle procedure di gara bandite prima della sua entrata in vigore) della disciplina più favorevole introdotta dal d.lgs. n. 50 del 2016. La nuova disciplina, difatti, limita l'escussione della garanzia alla sola ipotesi in cui l'aggiudicatario non sottoscriva il contratto per fatto a esso imputabile (art. 93, comma 6, d.lgs. n. 50 del 2016), mentre la precedente prevedeva l'escussione anche in tutti i casi di esito negativo della verifica dei requisiti speciali dichiarati dai concorrenti (art. 48, d.lgs. n. 163 del 2006).

Il presupposto interpretativo alla base dell'ordinanza di rimessione è che all'escussione della garanzia provvisoria dovrebbe applicarsi il principio penalistico della retroattività della *lex mitior* in ragione della sua natura punitiva. Il giudice *a quo*, difatti, ricostruisce la misura in questione come «una sanzione amministrativa, seppur non in senso proprio», dotata di «elevata carica afflittiva (nel caso di specie, all'incirca due milioni di euro), che in assenza di una specifica finalità indennitaria (propria della sola ipotesi di mancata sottoscrizione del contratto da parte dell'aggiudicatario) o risarcitoria, si spiega soltanto in chiave di punizione dell'autore dell'illecito».

Pur riconoscendo che sia l'art. 3 della Costituzione (a partire dalla sent. n. 63 del 2019) sia l'art. 49, comma 1, CDFUE (da *Berlusconi e a.*, 2005, in causa C-387/02) sia l'art. 7 CEDU (da *Scoppola v. Italia* [GC] 2009) imporrebbero in linea di principio l'**applicazione del principio della *lex mitior* a una sanzione punitiva indipendentemente dalla sua qualificazione formale**, la Corte nega che all'escussione della garanzia provvisoria possa riconoscersi natura punitiva.

Questo approdo ermeneutico è confortato, per cominciare, da alcuni orientamenti consolidati della giurisprudenza costituzionale e di quella amministrativa (con cui il rimettente non si era confrontato) che qualificano già la cauzione provvisoria come «una misura di indole patrimoniale, priva di carattere sanzionatorio amministrativo nel senso proprio», che costituisce l'automatica conseguenza della violazione del dovere di correttezza gravante sull'offerente e realizza un'anticipata liquidazione dei danni subiti dalla stazione appaltante» e, quindi, come una misura essenzialmente risarcitoria sia nei casi di mancata sottoscrizione del contratto sia in quelli di mancanza dei requisiti dichiarati da concorrenti non aggiudicatari.

Ma alla stessa conclusione la Corte giunge anche **applicando i criteri *Engel*** elaborati dalla giurisprudenza convenzionale. In questa distinta prospettiva il ca-

rattere punitivo dell'escussione della garanzia provvisoria (formalmente non qualificata come penale) va apprezzato in relazione 1) alla natura dell'illecito e 2) alla natura e gravità della sanzione. Quanto al primo profilo, la sentenza sottolinea, da un lato, l'ambito applicativo limitato ai soli operatori economici che partecipano alle procedure di gara per l'affidamento di contratti pubblici e, dall'altro, la funzione di «garantire serietà ed affidabilità dell'offerta» e «l'anticipata liquidazione dei danni subiti dalla stazione appaltante» in caso di mancanza dei requisiti dichiarati in sede di offerta. In altre parole, per la Corte l'incameramento della garanzia provvisoria costituisce non una sanzione punitiva con funzione deterrente applicabile a una generalità di casi, ma un rimedio di natura fondamentalmente contrattuale riferibile a una specifica procedura di gara. Quanto al secondo profilo, che coerentemente con la giurisprudenza convenzionale assume anche nell'economia della motivazione della sentenza un carattere fondamentalmente sussidiario, la Corte rileva che l'entità della garanzia – una percentuale non elevata del prezzo base corrispondente al 2 per cento – non mostra un grado di afflittività tale da rimettere in discussione l'esito ermeneutico raggiunto in punto di valutazione della finalità della misura.

Al **carattere non punitivo dell'escussione della garanzia provvisoria** consegue, come anticipato, l'infondatezza di tutte le censure, sia rispetto ai parametri interni che sovranazionali. [P.F. Bresciani]

## **E' ILLEGITTIMA LA DISPOSIZIONE CHE LIMITA, ANCHE DI FATTO, LA CIRCOLAZIONE INFRAREGIONALE**

**Corte cost., sent. 21 giugno – 28 luglio 2022, n. 199, Pres. Amato, red. Patroni Griffi**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[L. reg. Friuli-Venezia Giulia n. 6/2021, art. 73]

(artt. 3, 4, 117, commi 1 e 2, lett. m), 120 e 137, comma 3 Cost.)

Nella questione di legittimità costituzionale dell'art. 73 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, l'Avvocatura generale dello Stato, in qualità di rappresentante e difensore del Presidente del Consiglio dei ministri, sostiene che la disposizione impugnata sia costituzionalmente illegittima, in quanto eccede dalle competenze attribuite alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia dalla legge costituzionale n. 1/1963 e si pone in contrasto con i parametri costituzionali

richiamati in epigrafe. La Corte rileva due gruppi di censure: il primo concernente la violazione dell'art. 137 Cost., per elusione del giudicato che si è formato con la sentenza n. 281/2020 della Corte costituzionale. Il secondo, riguarda la violazione dei restanti parametri evocati.

Per quanto riguarda la prima censura, il giudice costituzionale specifica che l'elusione del giudicato ricorre quando la disposizione impugnata riproduce una disposizione dichiarata incostituzionale e ne persegue anche indirettamente il risultato. Ricorda, inoltre, che con la sentenza n. 281/2020, aveva dichiarato costituzionalmente illegittima la previsione per cui al fine di favorire il riassorbimento delle eccedenze occupazionali determinatesi sul territorio regionale in conseguenza di situazioni di crisi aziendale, gli incentivi possono essere concessi esclusivamente a fronte di assunzioni, inserimenti o stabilizzazioni occupazionali riguardanti soggetti che, alla data della presentazione della domanda di incentivo, risultino residente continuativamente sul territorio regionale da almeno cinque anni. Sulla base dell'orientamento della Corte, la norma è stata dichiarata costituzionalmente illegittima in quanto il requisito della residenza può ritenersi ammissibile soltanto a determinate condizioni, e soprattutto quando sussiste un ragionevole collegamento con la funzione del servizio. La disposizione ritenuta illegittima, però, si distingue da quella impugnata in questa sede. Infatti, il giudice delle leggi ne analizza la struttura, e ritiene che se pure la disposizione impugnata possa esporsi agli stessi dubbi di legittimità costituzionale, non mantiene in vita o ripristina gli *effetti* della medesima struttura normativa oggetto della pronuncia di illegittimità costituzionale. La questione si ritiene, pertanto, infondata.

Mentre è fondata la questione promossa con riferimento agli artt. 3 e 120 Cost., in particolare nel suo collegamento con l'art. 3, secondo comma Cost. La Corte prende in considerazione le finalità della disposizione impugnata, e cioè la volontà di premiare chi ha contribuito alla crescita della Regione promuovendo con tutti gli strumenti disponibili la ricollocazione di quelle lavoratrici e di quei lavoratori che, dopo aver contribuito per anni allo sviluppo morale e materiale della comunità regionale, avevano pagato maggiormente il prezzo delle situazioni di crisi innescatesi in questi ultimi anni in termini di disoccupazione e precarietà. Vi è anche l'esigenza di arginare l'emorragia demografica di cui la Regione è stata protagonista. La Corte rileva, innanzitutto, che è irragionevole il collegamento tra il riconoscimento di un incentivo occupazionale destinato al datore di lavoro e il requisito della residenza del lavoratore, così come è irragionevole valorizzare il radicamento territoriale per riassorbire le eccedenze occupazionali. Il radicamento nel territorio nel passato non è infatti garanzia di futura stabile permanenza in un determinato ambito territoriale. Inoltre, una volta esclusa la necessità di un criterio legato alla residenza a fini particolari, quale l'individuazione dell'ente erogatore del beneficio, deve ritenersi irragionevole utilizzare tale criterio che limita la mobilità di chi non risiede nella regione, sfavorendo dunque la mobilità

interregionale dei lavoratori. Del resto, se si tratta di agevolare chi ha dato un maggiore contributo a quel progresso della comunità regionale, non può trascurarsi che chi si sposta da altra regione abbia, dal canto suo, contribuito al welfare di quest'ultima; così facendo, si rischierebbe di penalizzarlo per aver esercitato il proprio diritto di circolazione infraregionale consacrato dall'art. 120 Cost.

Per questi motivi, la Corte ritiene che i requisiti legati al pregresso radicamento territoriale costituiscano una limitazione, anche se solo fattuale, alla circolazione tra le regioni, in violazione del divieto per queste ultime di adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo (e quindi anche di fatto) la libera circolazione delle persone e delle cose fra le regioni, sostanziandosi in una lesione dell'art. 120, primo comma Cost., in particolare nel suo collegamento con l'art. 3, secondo comma Cost. [M. Pignataro]

### **VIOLA L'ART. 81 C. 3 COST. QUELLA DISPOSIZIONE DI SPESA CHE NON PREVEDE UNA DIMOSTRATA COPERTURA FINANZIARIA**

**Corte cost., sent. 23 giugno – 11 luglio 2022, n. 200, Pres. Amato, red. Prosperetti**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[artt. 1 e 2 della l. r. Sicilia, n. 28/2021, e art. 9, c. 1, lett. a), della l.r. Sicilia n. 1/2022]

(artt. 81, c. 3, e 117, c. 3 Cost., in relazione alla materia del coordinamento della finanza pubblica, nonché del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 “Approvazione dello statuto della Regione siciliana”)

Con la decisione in commento, la Corte costituzionale dichiara cessata la materia del contendere in ordine all'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 28 del 2021 per opera dell'art. 9, c. 1, lett. b), della legge reg. Siciliana n. 1 del 2022 che non ha trovato medio tempore applicazione. Dichiara, invece, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della l. r. n. 28/2021; dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27, n. 87/1953 l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 28 del 2021; dichiara, infine, l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera a), della legge della Regione Siciliana 21 gennaio 2022, n. 1. Con riguardo alla prima disposizione richiamata (art. 1, l.r. Sicilia, n. 28/2021) è da precisare come **la norma parametro evocata abbia una applicazione diretta anche per le Re-**

**gioni speciali (ex plurimis, sent. nn. 26/2013 e n. 227/2019)**, ricordando inoltre che lo stesso statuto della Regione Siciliana, «nell'attribuire alla Regione competenza legislativa esclusiva su determinate materie e, tra queste, a quella dell'ordinamento degli uffici e degli enti regionali (art. 14, lettera p)», ne ammette l'esercizio «nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato» (sentenza. n. 235 del 2020). **L'operazione contabile compiuta dalla Regione resistente si pone in contrasto con la Costituzione giacché si esprime nella previsione di una copertura contabile per il tramite della (mera dichiarazione di) riduzione di una missione del bilancio.** Ora, questa operazione non è giustificata da previsioni di nuove entrate, né stabilisce alcuna riduzione di spesa permanente al fine di coprire detti oneri. Né, d'altra parte, risulta che essa sia accompagnata da una relazione tecnica che giustifichi il semplice rinvio al suddetto capitolo senza la dimostrazione delle risorse già stanziare e disponibili per i maggiori oneri. In aggiunta, non è stato nemmeno dimostrata la presenza di eventuali eccedenze nelle risorse già stanziare tali da giustificare l'operazione anzidetta. «Costituisce, infatti, principio generale che tutte le risorse stanziare in bilancio siano già interamente impegnate e dirette a sovvenire a spese ivi previste (*ex multis*, sentenze n. 171 del 2021 e n. 209 del 2017), trattandosi per di più di spese obbligatorie per il personale, che per loro natura non sono comprimibili». Manca, infine, un'analitica dimostrazione nella relazione tecnica volta a dimostrare che lo stanziamento complessivo per le spese del personale già vigente fosse in grado di sostenere anche il peso dei nuovi oneri (art. 17 l. 31 n. 196/2009). **Per tutte le ragioni esposte, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 l.r. Siciliana n. 28/2021 per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.** L'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge menzionata determina, in via consequenziale, *ex art.* 27 l. n. 87/1953, quella dell'art. 3 della l.r. Sicilia n. 28/2021, «**trattandosi quest'ultima di disposizione meramente applicativa che si limita ad evidenziare in tabella le variazioni di spesa conseguenti all'attuazione della norma impugnata (ex multis, sentenze n. 217 del 2015, n. 68 del 2014, n. 308 e n. 290 del 2013)**». Nel merito delle censure mosse verso l'art. 9, c. 1, lett. a), l.r. Sicilia n. 1/2022 – che ha novellato l'art. 1, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 28 del 2021 recependone per il resto il contenuto esse si attestano per essere analoghe a quelle già formulate dal ricorrente avverso il testo originario della disposizione novellata. «Infatti, ancorché la nuova disposizione chiarisca che il suo scopo sarebbe solo quello di finanziare, *una tantum*, l'espletamento dei concorsi per l'assunzione del nuovo personale del Corpo forestale della Regione, la relativa spesa, quantificata nella sproporzionata somma di tre milioni di euro per l'esercizio finanziario 2021, continua ad essere finanziata con le stesse modalità

già censurate con riferimento al testo originario della norma novellata, prevedendone la copertura sempre mediante corrispondente riduzione delle disponibilità della Missione 9, Programma 5, Capitolo 150001, capitolo da ritenersi, per quanto già detto, non idoneo». Anche in questo caso, non si rinvencono elementi volti a giustificare e dimostrare l'esistenza di effettive disponibilità. Deve, pertanto, dichiararsi l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 9, c. 1, lett. a), l.r. Siciliana n. 1/2022, per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost. [Y. Guerra]

## **VIETATE LE PARTECIPAZIONI PUBBLICHE IN DEROGA AL TESTO UNICO DELLE SOCIETÀ PARTECIPATE**

**Corte cost., sent. 7 luglio – 28 luglio 2022, n. 201, Pres. Amato, red. Antonini**

Giudizio di legittimità in via principale

Art. 3, comma 2, e 10, comma 3, della legge della Regione Siciliana 26 maggio 2021, n. 12 (Norme in materia di aree sciabili e di sviluppo montano)

[Artt. 81, terzo comma, 97, secondo comma, e 117, terzo comma, Cost., nonché artt. 14 e 17 dello Stato della Regione Siciliana]

La sentenza dichiara la **parziale illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 12 del 2021**, in riferimento all'**art. 117, terzo comma, Cost.**, nella parte in cui consente ai **Comuni della regione di costituire o partecipare a società per numerose e indefinite finalità e attività connesse allo sviluppo delle località montane e delle relative aree sciabili**.

Detta norma contrasta, in particolare, con l'art. 4, commi 1 e 2, del Testo unico delle società partecipate (TUPS), il quale – per costante giurisprudenza costituzionale – afferisce non solo alla materia dell'ordinamento civile, ma è anche portatore di **«profili di coordinamento finanziario e tutela del buon andamento della pubblica amministrazione»**.

Il legislatore statale, per limitare il ricorso indiscriminato da parte delle pubbliche amministrazioni al fenomeno delle società partecipate (utilizzato in passato in modo esponenziale anche per attività non strettamente riconducibili ai fini istituzionali cui le stesse erano preposte), ha indicato nel TUPS specifici e inderogabili vincoli in tal senso.

La disposizione regionale impugnata, contrariamente, ha consentito ai Comuni della Regione Sicilia di costituire società o acquisire partecipazioni, applicando

criteri vaghi e indefiniti in ordine al perseguimento delle predette finalità istituzionali, contravvenendo così ai vincoli statali. Di fatto, la Regione Siciliana ha ammesso un ampio e indeterminato ventaglio di scopi e attività, che vanno ben al di là di quanto strettamente necessario per il raggiungimento dei fini perseguiti dai Comuni.

Il rilevato contrasto non determina, tuttavia, l'illegittimità costituzionale dell'intera norma regionale, che prevede, tra le altre, l'attività di realizzazione e gestione di impianti di trasporto a fune per la mobilità turistico-sportiva, espressamente tutelate dal TUPS. La decisione di avvalersi di una società pubblica per lo svolgimento di dette attività dovrà, in ogni caso, essere analiticamente motivata, in conformità alla normativa statale. Agli enti territoriali è infatti consentito assumere direttamente la gestione di attività imprenditoriali **solo se e in quanto** siano in grado di farlo a **condizioni più favorevoli rispetto a quelle offerte dal mercato**. [A. Chiusolo]

### **IL DIVIETO PER IL GIUDICE CONTABILE DI CHIAMATA IN GIUDIZIO DEL TERZO SUPERA IL VAGLIO PER ECCESSO DI DELEGA, MA CON MONITO**

**Corte cost., sent. 7 luglio – 28 luglio 2022, n. 203, Pres. Amato, red. Amoroso**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 83, co. 1 e 2, dell'Allegato 1 (Codice di giustizia contabile) al d.lgs. 26/08/2016, n. 174, come modificato dall'art. 44, c. 1°, lett. b) e c), del d.lgs. 07/10/2019, n. 114]

(Artt. 3, 24, 76, 81 e 111 Cost.)

La decisione in commento riguarda **il divieto per il giudice contabile di chiamare in causa altri soggetti non evocati in giudizio dal PM, previsto all'art. 83, co. 1, del Codice di giustizia contabile**.

La remittente **Corte dei conti, sez. giur. per la Campania**, si è trovata a decidere di un caso in cui il pubblico ministero aveva evocato in giudizio alcuni **dipendenti, nonché il segretario generale e il Sindaco di un Comune**, al fine di ottenerne la condanna al pagamento in favore dell'ente di una somma (quasi un milione e mezzo di euro) per **responsabilità amministrativa** dovuta all'**omessa attivazione, nonostante la comprovata conoscenza della situazione, di qualsivoglia**

**procedura per la riscossione.** Alcuni convenuti avevano contestato la sussistenza della propria responsabilità, deducendo che la stessa doveva essere semmai ascritta alle **società concessionarie** (e poi affidatarie) del servizio di riscossione dei canoni e delle indennità in questione che non si erano attivate per il recupero delle somme spettanti all'ente e chiedevano al collegio l'integrazione del contraddittorio nei confronti delle stesse. A fronte di tale richiesta, il PM rappresentava che non era necessario evocare in giudizio gli altri soggetti indicati dalle difese delle parti suddette, ricorrendo peraltro solo un'ipotesi di litisconsorzio facoltativo.

Pur concordando sulla natura del litisconsorzio, il giudice *a quo* rileva che «l'inderogabile preclusione all'integrazione del contraddittorio [...] potrebbe essere suscettibile di determinare un insanabile vulnus ai fini del corretto inquadramento di fattispecie, come quella da decidere, che “non si prestano ad essere delineate, valutate e definite senza acquisire l'apporto al contraddittorio di ulteriori soggetti», in assenza dei quali non potrebbe individuarsi compiutamente l'eventuale responsabilità, esclusiva o concorrente, pure da valutare in sede di decisione, ex art. 83, comma 2, dello stesso d.lgs. n. 174 del 2016»; e di dover in sostanza procedere alla «**valutazione della responsabilità di soggetti ai quali non è stato esteso il contraddittorio e che potrebbero essere indicati, anche solo “virtualmente”, come responsabili** dei fatti illeciti in sentenza senza avere avuto l'opportunità di difendersi e di addurre elementi probatori» (p.to 1.1 *Diritto*).

Le disposizioni sono **impugnate**: per **eccesso di delega**, con riferimento alla l. n. 124/2015, art. 20, co. 2, lett. g), n. 6; per **violazione dell'art. 3 Cost.**, causando «un'ingiustificata disparità di trattamento tra i soggetti convenuti in giudizio e quelli nei confronti dei quali la procura scelga di non esercitare l'azione di responsabilità, in quanto solo i primi potrebbero fornire la propria ricostruzione alternativa dei fatti, anche “in danno” dei secondi i quali, non coinvolti in giudizio, potrebbero essere dichiarati “virtualmente” colpevoli, senza aver potuto far valere in contraddittorio le proprie difese» (p.to 2.1. *Diritto*); per **violazione dell'art. 24 Cost.**, quindi del «diritto di difesa tanto delle parti convenute quanto di quelle non evocate in giudizio astrattamente coinvolte nella ipotizzata fattispecie di responsabilità, non consentendo che tutte partecipino all'accertamento dei fatti in contraddittorio in modo da pervenire a una «più giusta e avveduta decisione» e impedendo, peraltro, ai soggetti che non siano stati chiamati a prendere parte al processo e nondimeno indicati nella sentenza come «virtualmente» responsabili, di impugnare detto provvedimento»; per **violazione dell'art. 111 Cost.**, data l'impossibilità di instaurare un effettivo contraddittorio processuale; infine, per **violazione dell'art. 81 Cost.**, perché si impedirebbe al giudice di chiamare in causa i corresponsabili che potrebbero essere condannati realmente al risarcimento del danno.

La **motivazione della sentenza si concentra prevalentemente sul primo profilo indicato, al fine di argomentare l'infondatezza della censura relativa all'art. 76 Cost.**, cui sono dedicati i punti da 5 a 14 del *Considerato in Diritto*: ad essi si rinvia per complessità e ampiezza, a partire dalla ricostruzione del quadro normativo.

In questa sede si segnala la **parte finale della motivazione**, in cui la Corte, pur dichiarando **inammissibili le q.l.c. riferite agli artt. 3, 24 e 111 Cost.**, sottolinea che per il terzo “virtualmente responsabile” ma non chiamato in causa dal PM «non è indifferente che il giudice [...] faccia riferimento all'apporto (concorrente o finanche esclusivo del terzo stesso alla causazione del danno erariale)» (p.to 18 *Diritto*). Ma – prosegue la motivazione – «una volta esclusi, sia la chiamata [...], sia l'intervento [...] in giudizio del terzo per ordine del giudice [...] rimarrebbe l'ipotesi di un'iniziativa volontaria del terzo stesso; la quale, però, **implica la costruzione di una fattispecie processuale** di intervento in giudizio del terzo e, prima ancora, di una ipotesi di segnalazione a quest'ultimo (denuntiatio litis), ad opera del giudice stesso, in parallelismo alla già prevista segnalazione al PM dei “fatti nuovi”, perché il terzo sia posto in condizione di conoscere della controversia e di valutare le iniziative da prendere a sua tutela».

Queste, però, «sono **scelte di sistema, che vedono nel codice di giustizia contabile solo una traccia, non sufficiente per un intervento additivo di questa Corte**». Dal che deriva che «**il denunciato deficit di tutela del terzo**, non convenuto e il cui intervento in giudizio non può essere ordinato dal giudice, né aversi su base volontaria senza aderire alla posizione del PM, **chiama il legislatore a intervenire nella materia** compiendo le scelte discrezionali ad esso demandate, quando si discute nel processo della concorrente responsabilità del terzo stesso, pur se al fine di accertare l'eventuale responsabilità parziaria dei soggetti convenuti in causa» (p.to 18 *Diritto*).

Infine, **non è fondata la dedotta violazione dell'art. 81 Cost.**, sia perché in presenza di fatti nuovi il PM può integrare il contraddittorio, sia perché residua comunque, ove ne ricorrano i presupposti, l'azione risarcitoria ordinaria della PA danneggiata. [C. Bergonzini].

**IL BLOCCO DELLE ESECUZIONI NEI CONFRONTI DEGLI ENTI  
DEL SERVIZIO SANITARIO DELLA REGIONE CALABRIA NON È  
ELUSIVO DELLA SENTENZA N. 236/2021: LA CORTE NON SOLLEVA  
LA QUESTIONE INNANZI A SÈ**

**Corte cost. ord. 6 luglio – 1 settembre 2022, n. 204, Pres. Amato, red. Petitti**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 117, c. 4°, del decreto-legge n. 34/2020, convertito, con modificazioni, nella legge n. 77/2020, come modificato dall'art. 3, c. 8°, del decreto-legge n. 183/2020, convertito, con modificazioni, nella legge n. 21/2021]

(Artt. 24 e 111 Cost.)

Il Tribunale ordinario di Cosenza e il Tribunale ordinario di Napoli, investiti di procedure esecutive a carico di enti sanitari, dubitavano della legittimità costituzionale dell'art. 117, c. 4°, del d.l. n. 34/2020, che aveva disposto il blocco delle procedure esecutive, dapprima sino al 31 dicembre 2020, poi sino al 31 dicembre 2021, in virtù della modifica apportata dall'art. 3, c. 8°, d.l. n. 183/2020.

Secondo il rimettente, in particolare, tale sospensione determinerebbe la lesione del diritto di tutela giurisdizionale dei creditori procedenti e, nel contempo, altererebbe la parità delle parti nel processo esecutivo, così violando gli artt. 24 e 111 Cost.

L'Avvocatura dello Stato eccepiva l'inammissibilità e comunque la non fondatezza delle questioni essendo *medio tempore* intervenuta la sent. n. 236/2021, con cui la Corte ha dichiarato non fondate le medesime questioni relativamente alla norma originaria (art. 117, c. 4°, d.l. n. 34/2020), mentre ha accolto quella afferente alla disposizione di proroga (art. 3, c. 8°, d.l. n. 183/2020).

I creditori procedenti, costituitisi, dal canto loro evidenziavano come, in realtà, l'art. 16-*septies*, c. 2, lett. g), del d.l. n. 146/2021 convertito, con modificazioni, nella l. n. 215/2021, avesse stabilito un nuovo "blocco", sino al 31 dicembre 2025, delle procedure esecutive da intraprendersi o da proseguire nei confronti degli enti del Servizio sanitario della Regione Calabria, e richiedevano, pertanto, che ne fosse dichiarata l'incostituzionalità, previa autorimessione di apposita questione.

La Corte costituzionale ha dichiarato **manifestamente inammissibile** le questioni sul periodo di proroga stabilito con la modifica apportata dall'art. 3, c. 8°, d.l. n. 183/2020, in quanto già oggetto di declaratoria di incostituzionalità ad opera della sent. n. 236/2021.

Declaratoria di **manifesta infondatezza** ha colpito, invece, le censure sulla norma originaria (art. 117, c. 4°, d.l. n. 34/2020), in quanto, ha precisato il Giudice delle leggi, i rimettenti **non hanno fornito alcun elemento di sostanziale novità rispetto a quelli già dichiarati non fondati con la sent. n. 236**.

La Corte, da ultimo, ha **rigettato** la richiesta dei creditori procedenti di estendere il giudizio anche all'art. 16-*septies*, c. 2, lett. g), del d.l. n. 146/2021, in quanto priva della pregiudizialità di cui dovrebbe disporre affinché la Corte possa rimettere la questione innanzi a sé. In particolare, si tratta di un "blocco": *i*) «soggettivamente circoscritto» alla sola regione Calabria, rispetto, invece a quello oggetto di censure, di carattere generalizzato; *ii*) avente *ratio* differente rispetto a quello di cui all'art. 117 impugnato, in quanto concerne solo esigenze specifiche connesse all'attuazione del piano di rientro dei disavanzi sanitari della Regione Calabria e non anche, invece, «esigenze generali di programmazione dei saldi durante l'emergenza pandemica»; *iii*) che, operando solo dal 21 dicembre 2021, ossia dall'entrata in vigore della legge di conversione, non ha una continuità cronologica con il blocco di cui all'art. 117 essendo quest'ultimo cessato il 31 dicembre 2020. [R. Mazza]

## **RISARCIMENTO DEL DANNO INTEGRALE ANCHE NEL CASO DELLA RESPONSABILITÀ DEI MAGISTRATI**

**Corte cost., sent. 6 luglio – 15 settembre 2022, n. 205, Pres. Amato, red.**

Navarretta

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[L. n. 117/1988, art. 2, co. 1, L. n. 18/2015, art. 2, co. 1]

(artt. 2, 3, 13 e 32 Cost.)

La Corte di cassazione ha sollevato questione di costituzionalità inerente alla disciplina inerente la responsabilità civile dei magistrati, dovendosi pronunciare sulla richiesta di risarcimento dei danni non patrimoniali conseguenti all'erroneo coinvolgimento di una persona in un procedimento penale, nel quale si ipotizzava un concorso esterno della stessa nel reato di associazione per delinquere di tipo mafioso.

La Corte di cassazione ravvisa, sia nell'art. 2, co. 1, l. n. 117/1988, nella sua originaria formulazione, sia nell'art. 2, co. 1, lett. a), l. n. 18/2015, un vulnus agli artt. 2, 3 e 32 Cost., lamentando un sacrificio di diritti della persona, di rango costituzionale, cui l'ordinamento giuridico riconosce massima espansione, un sacrificio che non sarebbe ragionevolmente giustificato da esigenze di bilanciamento con i principi dell'indipendenza dei magistrati e dell'autonomia della funzione giudiziaria.

Dopo aver ricostruito il contesto normativo in cui si inquadra la normativa sulla responsabilità civile dei magistrati, la Corte costituzionale descrive il perimetro tracciato dal legislatore con cui, per un verso, veniva garantito il risarcimento dei medesimi danni suscettibili di essere liquidati, in quel momento storico, sulla base delle norme generali: il danno patrimoniale; il danno biologico e, infine, il danno non patrimoniale da reato, riconducibile alle «norme ordinarie», che si riepandevano, ai sensi dell'art. 13, in presenza di un illecito penale. Si rammenta, dall'altro, che il legislatore del 1988 ammetteva la piena protezione risarcitoria, estesa a tali danni, nella sola ipotesi di privazione della libertà personale, venendo a proteggere il diritto inviolabile di cui all'art. 13 Cost., implicato a fronte di coercizioni fisiche, ovvero di forme di «privazione o restrizione», aventi a oggetto il corpo della persona (Corte cost. n. 127 e n. 22/2022, n. 275/2017, n. 222/2004 e n. 238/1996), non astrattamente previste dalla legge e irrogate senza «un regolare giudizio [...] a tal fine instaurato» (Corte cost. n. 11/1956).

Nel 2003, con cinque pronunce, di identico tenore, la Corte di cassazione (terza sezione civile, n. 7281, 7282, 7283, n. 8828, 8827/2003), dopo oltre un ventennio di riflessioni dottrinali incentrate sulla necessità di estendere, a tutela della persona, la risarcibilità dei danni non patrimoniali, ha optato per un'interpretazione adeguatrice alla Costituzione dell'art. 2059 cod. civ., avallata anche dalla stessa Corte costituzionale (Corte cost. n. 233/2003).

L'evoluzione ermeneutica dell'art. 2059 c.c., di fatto ha finito per rendere ancora più evidente il contrasto fra la scelta selettiva operata dall'art. 2, co. 1, l. n. 117/1988 e l'esigenza di una piena tutela risarcitoria di tutti i diritti inviolabili della persona.

L'irragionevolezza che, in contrasto con l'art. 3 Cost., il rimettente lamenta rispetto agli artt. 2 e 32 Cost., si ravvisa nella scelta del legislatore di negare la piena tutela risarcitoria, estesa ai danni non patrimoniali, ai diritti inviolabili della persona diversi dalla libertà personale, che la Costituzione «riconosce e garantisce» all'art. 2 Cost. e ai quali si ascrive certamente anche il diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost.

La selezione di un unico diritto inviolabile della persona (la libertà di cui all'art. 13 Cost.), cui garantire, a fronte di un illecito civile, piena ed effettiva tutela risarcitoria, appalesa oggi, con il maturare della consapevolezza circa la rilevanza e le funzioni del risarcimento dei danni non patrimoniali a tutela dei diritti inviolabili della persona, i tratti della irragionevolezza e, dunque, della contrarietà all'art. 3 Cost.

La selezione di un solo diritto inviolabile della persona da proteggere con il risarcimento dei danni non patrimoniali, anche fuori dai casi di reato, non è giustificata dalla specificità dell'illecito civile da esercizio della funzione giudiziaria. L'esigenza di preservare l'autonomia e l'indipendenza della magistratura rileva nella definizione del confine fra lecito e illecito e nella dialettica tra azione civile

diretta nei confronti dello Stato e azione di rivalsa nei riguardi del magistrato. Sono questi i profili della disciplina volti a realizzare il «delicato bilanciamento» tra i principi di cui agli artt. 101 e 103 Cost. e gli interessi di chi risulta «ingiustamente danneggiato» (Corte cost. n. 164/2017). Viceversa, una volta delimitato il campo dell'illecito, a beneficio della serenità e dell'autonomia del giudice nello svolgimento delle sue funzioni (Corte cost. n. 49/2022, n. 164/2017, n. 18/1989, n. 26/1987 e n. 2/1968), non si ravvisano ragioni idonee a giustificare una compressione di quella tutela essenziale dei diritti inviolabili della persona, che è data dal risarcimento dei danni non patrimoniali.

E l'irragionevolezza diviene ancora più evidente, ove si consideri che l'autonomia del magistrato è preservata anche dal carattere indiretto della responsabilità, nonché dai limiti posti all'azione di rivalsa. In un simile contesto, la compressione della tutela civile dei diritti inviolabili della persona si traduce in una irragionevole limitazione della responsabilità civile dello Stato e del magistrato.

In secondo luogo, se è vero che la libertà personale, di cui all'art. 13 Cost., può ritenersi esposta a subire pregiudizi particolarmente gravi per effetto dell'illecito del magistrato, simile circostanza rileva su un piano meramente di fatto, del tutto inidoneo a giustificare l'esclusione dalla tutela degli altri diritti inviolabili della persona, parimenti suscettibili di subire danni in conseguenza di una acclarata responsabilità del magistrato. Al contempo, pur potendosi ben configurare, in concreto, diversi livelli di gravità dell'illecito, nondimeno è certamente da escludere una astratta differenziazione, rispetto a un rimedio civile che offre una tutela basilare, dei diritti inviolabili della persona, evocatrice, in tale ambito, di una insostenibile gerarchia interna a tale categoria di diritti.

L'art. 2, co. 1, l. n. 117/1988, nel testo antecedente alla modifica apportata dall'art. 2, co. 1, lett. a), l. n. 18/2015, è, dunque, costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui limita il risarcimento dei danni non patrimoniali alla sola lesione della libertà personale, escludendo dalla medesima tutela gli altri diritti inviolabili della persona garantiti dall'art. 2 Cost. (compreso il diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost.).

Diversamente la Corte ritiene che il secondo gruppo di censure, sollevate sempre in riferimento agli artt. 2, 3 e 32 Cost., ma relativamente all'art. 2, co. 1, lett. a), l. n. 18/2015, non siano fondate alla luce della declaratoria di parziale illegittimità costituzionale della disposizione censurata nel testo antecedente alla riforma.

Con le citate questioni si lamenta, infatti, la mancata applicazione retroattiva, ai processi in corso per fatti commessi prima dell'entrata in vigore della l. n. 18/2015, della modifica apportata dalla medesima legge all'art. 2, co. 1, l. n. 117/1988. Sennonché, la norma di cui si prospetta l'applicazione retroattiva ha un contenuto che finisce per combaciare, salvo per l'appunto il profilo temporale,

con quello della norma che, all'esito del giudizio di legittimità costituzionalità sull'art. 2, co. 1, l. n. 117/1988, nel testo antecedente alla riforma, risulta applicabile ai fatti antecedenti al 2015. Vero è che la disciplina novellata sembrerebbe avere un respiro più ampio della mera risarcibilità dei danni non patrimoniali da lesione dei diritti inviolabili della persona, cui conduce la declaratoria di parziale illegittimità costituzionale della pregressa disciplina. Infatti, con la rimozione nel 2015 del riferimento alla privazione della libertà personale, è stata correlata la risarcibilità dei danni patrimoniali e non patrimoniali al paradigma del danno ingiusto, il che potrebbe indurre a ritenere che si possano liquidare i danni non patrimoniali in conseguenza della lesione di qualsivoglia interesse giuridicamente rilevante. Tuttavia, così interpretata, la disposizione paleserebbe un senso del tutto divergente rispetto all'intentio legis desumibile dai lavori preparatori. Ivi, infatti, si giustificava l'abrogazione del richiamo alla libertà personale, facendo riferimento agli «ormai costanti orientamenti della giurisprudenza (v. tra le altre, Cass. sez. un., n. 26972/2008 e la recente Corte cost., n. 235/2014)» che riconoscono i danni non patrimoniali conseguenti alla lesione di «interessi costituzionalmente protetti» e, più precisamente, – come chiarito proprio nella sentenza della Corte di cassazione che viene citata, la n. 26972 del 2008 – conseguenti alla lesione di diritti inviolabili della persona. Del resto, l'intentio legis era proprio quella di garantire, nel caso dell'illecito derivante da esercizio della funzione giudiziaria, la medesima tutela risarcitoria prevista per gli altri illeciti. Sulla base di tali premesse, e in linea con la pur sporadica giurisprudenza che si è confrontata con il problema ermeneutico posto dalla nuova formulazione dell'art. 2 l. n. 117/1988, si può, dunque, ritenere che la rimozione, attuata nel 2015, del limite costituito dalla lesione della libertà personale, abbia avuto il senso di eliminare un ostacolo testuale alla piena riespansione dell'art. 2059 cod. civ., nel suo coordinamento con l'art. 2 Cost. [S. Rossi]

*Monitore della Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2022

In copertina:

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