



Forum di
QUADERNI COSTITUZIONALI
RASSEGNA

ISSN 2281-2113

Monitore della Giurisprudenza costituzionale
n. 3/2022

decisioni 207/2022 – 270/2022

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 DOMENICALI, CATERINA DRIGO, PAOLO GIOVARRUSCIO, YLENIA GUERRA,
RICCARDO MAZZA, FRANCESCO MEDICO, MARTA MORVILLO, MICOL PIGNATARO,
STEFANO ROSSI, BEATRICE SBORO, ENRICO VERDOLINI, ANNA CAMILLA VISCONTI

**LE SITUAZIONI DEL SEMINFERMO DI MENTE E DEL MINORE
NON SONO EQUIPARABILI AI FINI DI SINDACARE LA
RAGIONEVOLEZZA
DELLA PRECLUSIONE DI ACCESSO AL RITO ABBREVIATO
PER I DELITTI PUNITI CON L'ERGASTOLO**

Corte cost., sent. 12 settembre – 6 ottobre 2022, n. 207, Pres. Sciarra, red. Petitti

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 438, comma 1-bis, cod. proc. pen.]

(Artt. 3, 27 e 32 Cost.)

La sentenza dichiara infondate le questioni sollevate dalla Corte d'assise di Bologna sull'art. 438, comma 1-bis, cod. proc. pen. «nella parte in cui non prevede che l'imputato semiinfermo di mente, riconosciuto parzialmente incapace di intendere e [recte: o] di volere al momento del fatto con perizia svolta in incidente probatorio, sia ammesso al rito abbreviato per i delitti puniti con l'ergastolo».

La censura del giudice *a quo* si basava, in particolare, sull'irragionevolezza del diverso trattamento previsto per il semiinfermo di mente rispetto al minore. Pur a fronte di una condizione di “ridotta rimproverabilità” del tutto analoga a quella del primo – essendo previste per i due casi circostanze attenuanti analoghe, rispettivamente, dagli artt. 98 e 89 cod. pen. – solo il minore può infatti sempre accedere al rito alternativo.

La Corte esclude però la presenza di una disparità di trattamento evidenziando che, nella logica della disciplina censurata, la non applicabilità al minore della preclusione di accesso al rito abbreviato non deriva dalla presenza di una specifica attenuante legata alla sua condizione (analoga a quella prevista per il semiinfermo), ma dall'impossibilità di irrogare la pena perpetua in capo all'imputato minore a seguito della sent. n. 168 del 1994. In altre parole, mentre il minore non può mai essere punito con l'ergastolo e, dunque, può sempre accedere al rito alternativo, il semiinfermo può astrattamente essere condannato all'ergastolo, anche se, in concreto, la pena può essere diminuita per l'attenuante prevista dall'art. 89 cod. pen. Come già chiarito nella sent. n. 260 del 2020 e ribadito nell'ord. 214 del 2021, **le condizioni per accedere al giudizio abbreviato non sono influenzate dalla circostanza che il giudice precedente ritenga concretamente inapplicabile la pena dell'ergastolo per effetto di circostanze attenuanti.**

Da ciò discende l'infondatezza della questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. e delle altre riferite agli artt. 27 e 32 Cost., alle quali la Corte attribuisce valenza meramente ancillare. [P.F. Bresciani]

ESENZIONE IMU “PRIMA CASA”: DISCRIMINATORIO IL RIFERIMENTO AL NUCLEO FAMILIARE

Corte cost., sent. 12 settembre – 13 ottobre 2022, n. 209, Pres. Sciarra, red. Antonini

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 13, c. 2, quarto e quinto periodo, del d.l. n. 201/2011, convertito, con modificazioni, nella l. n. 214/2011, come modificato dall'art. 1, c. 707, lett. b), della l. n. 147/2013]

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

Con la sentenza in commento, il Giudice delle leggi affronta il tema dei **requisiti per accedere alla esenzione dalla imposta municipale unica** (nel prosieguo anche IMU) **con precipuo riguardo al profilo soggettivo della sua applicazione al cd. nucleo familiare**. In particolare, i giudici *a quibus* dubitano della legittimità costituzionale dell'art. 13, c. 2, quarto e quinto periodo, del d.l. n. 201/2011, convertito, con modificazioni, nella l. n. 214/2011, come modificato dall'art. 1, c. 707, lett. b), della l. n. 147/2013 in riferimento agli artt. artt. 1, 3, 4, 29, 31, 35, 47 e 53 Cost. Il richiamo al nucleo familiare compare per la prima volta all'art. 4, c. 5, lett. a), d.l. n. 16/2012, convertito, con modificazioni, nella l. n. 44/2012, con la funzione di individuare l'immobile destinatario dell'agevolazione. Più precisamente, il c. 2 dell'art. 13 del d.l. n. 201/2011, come convertito, è stato così modificato e integrato: «[p]er abitazione principale si intende l'immobile, iscritto o iscrivibile nel catasto edilizio urbano come unica unità immobiliare, nel quale il possessore e il suo nucleo familiare dimorano abitualmente e risiedono anagraficamente. Nel caso in cui i componenti del nucleo familiare abbiano stabilito la dimora abituale e la residenza anagrafica in immobili diversi situati nel territorio comunale, le agevolazioni per l'abitazione principale e per le relative pertinenze in relazione al nucleo familiare si applicano per un solo immobile». Detta disciplina è stata poi confermata dalla legge n. 147/2013 e ribadita nel c. 741, lett. b), dell'art. 1 della l. n. 160/2019. Tale previsione ha registrato **una interpretazione**

restrittiva in sede di applicazione. In particolare, la giurisprudenza di legittimità, in una prima fase, e disattendendo una diversa interpretazione del Ministero dell'economia e delle finanze (v. circolare n. 3/DF del 2012), **ha ritenuto che l'agevolazione spettasse per un solo immobile per nucleo familiare anche in caso di immobili situati in comuni diversi (situazione non espressamente regolata dalla disposizione in oggetto) a meno che non fosse fornita la prova della frattura dell'unità familiare.** In un secondo momento, **essa ha negato qualsivoglia agevolazione ai coniugi che risiedano in comuni diversi, facendo leva sulla necessità della coabitazione abituale dell'intero nucleo familiare nel luogo di residenza anagrafica della casa coniugale** (Corte di cassazione, sezione sesta civile, ordinanze 19 febbraio 2020, n. 4170 e n. 4166 del 2020, poi confermate dall'ordinanza n. 17408 del 2021), **ritenendo necessari al fine di fruire del beneficio la contestuale residenza e dimora unitaria del contribuente e del suo nucleo familiare.** In reazione a tale, restrittiva, interpretazione, il legislatore è intervenuto con l'art. 5-*decies*, c. 1, del d.l. n. 1246/2021, convertito, con modificazioni, nella l. n. 215/2021. L'art. 1, comma 741, lett. b), della l. n. 160/2019 è stato pertanto integrato prevedendo che: «[n]el caso in cui i componenti del nucleo familiare abbiano stabilito la dimora abituale e la residenza anagrafica in immobili diversi situati nel territorio comunale o in comuni diversi, le agevolazioni per l'abitazione principale e per le relative pertinenze in relazione al nucleo familiare si applicano per un solo immobile, scelto dai componenti del nucleo familiare». Dal punto di vista processuale è da notare come, oltre alle q.l.c. poste dalla Commissione tributaria provinciale di Napoli, la stessa Corte abbia scelto di rimettere avanti a sé, con ordinanza n. 94/2022, q.l.c. del quarto periodo dell'art. 13, c. 2, del d.l. n. 201/2011, come convertito e modificato, in riferimento agli artt. 3, 31 e 53, c. 1, Cost., per evidenti rapporti di pregiudizialità rispetto alle questioni poste dal giudice *a quo*. Infatti, tale periodo si suppone viziato nella parte in cui ai fini del riconoscimento dell'agevolazione prima casa, definisce quale abitazione principale quella in cui si realizza la contestuale sussistenza del duplice requisito della residenza anagrafica e della dimora abituale non solo del possessore, ma anche del suo nucleo familiare. Venendo al merito delle questioni, **è da precisare come «nel nostro ordinamento costituzionale non poss[a]no trovare cittadinanza misure fiscali strutturate in modo da penalizzare coloro che, così formalizzando il proprio rapporto, decidono di unirsi in matrimonio o di costituire una unione civile».** Ciò è, all'opposto, l'effetto generale che discende dall'applicazione restrittiva della disciplina in punto di esenzione IMU di cui al quarto periodo dell'art. 13, c. 2, giacché irragionevolmente **essa avrà applicazione per entrambi i componenti soltanto in caso non costituzione del nucleo familiare (convivenza di fatto), do-**

vendosi escludere, invece, il beneficio per entrambi i componenti della coppia in caso di costituzione formale di nucleo familiare (matrimonio, unione civile). In altre parole, sino alla non costituzione del nucleo familiare la norma consente a ciascun possessore di immobile che vi risieda anagraficamente e dimori abitualmente, di fruire pacificamente dell'esenzione IMU sull'abitazione principale: in questo caso i partner avranno diritto a una doppia esenzione, perché ciascuno di questi potrà considerare il rispettivo immobile come abitazione familiare. Tale diverso trattamento può configurarsi ancor più lesivo se si guarda all'ipotesi di nuclei familiari formalizzati che, per esigenze ad es. lavorative, sono costrette a optare per residenze anagrafiche e dimore abituali differenti. **«Soprattutto, poi, nel diritto vivente, il suddetto riferimento al nucleo familiare è interpretato nel senso di precludere addirittura ogni esenzione ai coniugi che abbiano stabilito la residenza anagrafica in due abitazioni site in comuni diversi; secondo questa interpretazione, in tal caso, infatti, nessuno dei loro immobili potrà essere considerato abitazione principale e beneficiare dell'esenzione».** Nel merito delle questioni poste, la Corte costituzionale accoglie la q.l.c. sollevata con riguardo all'art. 3 Cost. giacché essa, **«disciplinando situazioni omogenee «in modo ingiustificatamente diverso» (ex plurimis, sentenza n. 165 del 2020), si dimostra [...] in contrasto con il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. nella parte in cui introduce il riferimento al nucleo familiare nel definire l'abitazione principale».** In altri termini, e nonostante lo scopo in sé legittimo della esenzione, **nel richiamo al nucleo familiare si rinvergono elementi che, nei fatti, negano l'accesso a tale esenzione (si pensi al già richiamato raffronto tra conviventi di fatto e coppie legate dal vincolo matrimoniale o unite civilmente).** Ancor più in un contesto come quello attuale caratterizzato dall'aumento della mobilità nel mercato del lavoro, dallo sviluppo dei sistemi di trasporto e tecnologici, dall'evoluzione dei costumi che hanno comportato ipotesi in cui nuclei familiari concordano di vivere in luoghi diversi, ricongiungendosi periodicamente, ad esempio nel fine settimana e rimanendo nell'ambito di una comunione materiale e spirituale. La disposizione viola altresì l'art. 31 Cost. in quanto ricollega l'abitazione principale alla contestuale residenza anagrafica e dimora abituale del possessore e del nucleo familiare, secondo una logica che, come si è visto, ha condotto il diritto vivente a riconoscere il diritto all'esenzione IMU (o alla doppia esenzione) solo in caso di «frattura del rapporto di convivenza tra i coniugi» e conseguente «disgregazione del nucleo familiare». Ciò rappresenta – a dire del Giudice delle leggi – un trattamento di penalizzazione della famiglia che confligge con lo spirito della Costituzione, contraddistinta da «un'attenzione [alla famiglia] che raramente si ritrova in altri ordinamenti». Anche la questione posta con riguardo all'art. 53 Cost. è

fondata e determina l'illegittimità della norma oggetto. Le motivazioni sono da rinvenire nella natura dell'imposta, reale appunto e non personale, che non consente pertanto, se non in via eccezionale e alla luce di una ragionevole giustificazione, che vengano ritenuti rilevanti elementi riferiti allo status della persona, come invece si registra con il riferimento al nucleo familiare per l'esenzione IMU. «Sotto tale profilo, **le ragioni che spingono ad accogliere la censura formulata in relazione all'art. 53 Cost. rafforzano l'illegittimità costituzionale in riferimento anche all'art. 3 Cost.; infatti "ogni diversificazione del regime tributario, per aree economiche o per tipologia di contribuenti, deve essere supportata da adeguate giustificazioni, in assenza delle quali la differenziazione degenera in arbitraria discriminazione"** (sentenza n. 10 del 2015)». Conclusivamente la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale del quarto periodo del c. 2 dell'art. 13 del d.l. n. 201/2011, come convertito e successivamente modificato dalla legge n. 147/2013, nella parte in cui stabilisce: «[p]er abitazione principale si intende l'immobile, iscritto o iscrivibile nel catasto edilizio urbano come unica unità immobiliare, nel quale il possessore e il suo nucleo familiare dimorano abitualmente e risiedono anagraficamente», anziché disporre: «[p]er abitazione principale si intende l'immobile, iscritto o iscrivibile nel catasto edilizio urbano come unica unità immobiliare, nel quale il possessore dimora abitualmente e risiede anagraficamente». Tale illegittimità determina, in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale del quinto periodo del medesimo c. 2 dell'art. 13 del citato d.l. n. 201/2011, che stabilisce: «[n]el caso in cui i componenti del nucleo familiare abbiano stabilito la dimora abituale e la residenza anagrafica in immobili diversi situati nel territorio comunale, le agevolazioni per l'abitazione principale e per le relative pertinenze in relazione al nucleo familiare si applicano per un solo immobile» in ragione del fatto che tale disposizione è incompatibile con la *ratio* della decisione di illegittimità che ha colpito il quarto periodo del medesimo c. 2. L'illegittimità costituzionale in via consequenziale colpisce anche la lett. b) del c. 741, dell'art. 1 della legge n. 160/2019, dove, in relazione alla cosiddetta "nuova IMU", è stato identicamente ribadito che «per abitazione principale si intende l'immobile, iscritto o iscrivibile nel catasto edilizio urbano come unica unità immobiliare, nel quale il possessore e i componenti del suo nucleo familiare dimorano abitualmente e risiedono anagraficamente. Nel caso in cui i componenti del nucleo familiare abbiano stabilito la dimora abituale e la residenza anagrafica in immobili diversi situati nel territorio comunale, le agevolazioni per l'abitazione principale e per le relative pertinenze in relazione al nucleo familiare si applicano per un solo immobile» nelle parti in cui è richiamato il riferimento al nucleo familiare. È, infine, dichiarata l'illegittimità costituzionale in via consequenziale anche dell'ultima formulazione del medesimo c. 741, lettera b), secondo periodo, all'esito delle modifiche apportate con l'art. 5-decies, c., 1, del d.l. n. 146/2021, come converti-

to. In via conclusiva, la Corte precisa «che **le dichiarazioni di illegittimità costituzionale ora pronunciate valgono a rimuovere i vulnera agli artt. 3, 31 e 53 Cost. imputabili all’attuale disciplina dell’esenzione IMU con riguardo alle abitazioni principali, ma non determinano, in alcun modo, una situazione in cui le cosiddette “seconde case” delle coppie unite in matrimonio o in unione civile ne possano usufruire. Ove queste abbiano la stessa dimora abituale (e quindi principale) l’esenzione spetta una sola volta**». [Y. Guerra].

ILLEGITTIMO L’APPLICAZIONE ALLE CAMERE DI COMMERCIO DELL’OBBLIGO DI RIVERSARE AL BILANCIO DELLO STATO I RISPARMI DERIVANTI DALLE REGOLE DI CONTENIMENTO DELLA SPESA

Corte cost., sent. 14 settembre – 14 ottobre 2022, n. 210, Pres. Sciarra, red. Buscema

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 61, co. 1, 2, 5 e 17, d.l. n. 112/2008, convertito, con modificazioni, in l. n. 133/2008; art. 6, co 1, 3, 7, 8, 12, 13, 14 e 21, d.l. n. 78/2010, convertito, con modificazioni, in l. 30/07/2010, n. 122; art. 8, co. 3, del d.l. n. 95/2012, convertito, con modificazioni, in l. n. 135/2012; e art. 50, co. 3, d.l. n. 66/2014, convertito, con modificazioni, in l. n. 89/2014]

(artt. 3, 53, 97 e 118 Cost.)

Con la sentenza n. 210 del 2022 la Corte costituzionale ha ritenuto **irragionevole l’estensione alle Camere di commercio delle disposizioni che obbligano le pubbliche amministrazioni a riversare al bilancio dello Stato i risparmi derivanti dalle regole di contenimento della spesa**. L’ampio oggetto del giudizio (art. 61, commi 1, 2, 5 e 17, del d.l. n. 112 del 2008, come convertito; art. 6, commi 1, 3, 7, 8, 12, 13, 14 e 21, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito; art. 8, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito; art. 50, comma 3, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito) è costituito da una serie di **misure di contenimento della spesa delle amministrazioni pubbliche, la cui applicazione alle Camere di commercio viene ritenuta irragionevole a fronte della loro particolare autonomia finanziaria**.

A rilevare, dunque, è la natura “anfibia” delle Camere di Commercio: per un verso, «organi di rappresentanza delle categorie mercantili» e, per un altro verso, «strumenti per il perseguimento di politiche pubbliche», vocazione pubblicistica da cui discende la qualifica di «enti di diritto pubblico, dotati di personalità giuridica». L’art. 1, comma 1, della legge 29 dicembre 1993, n. 580, qualifica espressamente le Camere di Commercio quali **enti autonomi** di diritto pubblico che svolgono, nell’ambito della circoscrizione territoriale di competenza, **funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese**, curandone lo sviluppo nell’ambito delle economie locali (risultano in tal modo espressione delle imprese che compongono i diversi settori dell’economia provinciale, con funzioni di supporto e di promozione degli interessi generali delle imprese stesse). Tale qualificazione è confermata dalla giurisprudenza di questa Corte, che le ha configurate come «**ente pubblico locale dotato di autonomia funzionale**, che entra a pieno titolo, formandone parte costitutiva, nel sistema dei poteri locali secondo lo schema dell’art. 118 della Costituzione» (sentenza n. 477 del 2000). Nell’“autonomia funzionale”, accanto ai caratteri dell’autogoverno e dell’autoamministrazione organizzativa e funzionale, **è ricompresa anche l’autonomia finanziaria, cioè la richiamata assenza di finanziamenti statali correnti e di interventi finalizzati a garantirne il risanamento nei casi di deficit accumulati dalla gestione ordinaria.**

In virtù di quanto disposto dall’art. 1, comma 1, lettera r), del d.lgs. n. 219 del 2016 (che ha modificato l’art. 18 della legge n. 580 del 1993) **il finanziamento delle Camere di commercio viene essenzialmente collegato al diritto camerale** (la novella ha eliminato la previsione che contemplava, tra le fonti di finanziamento delle Camere di commercio, anche entrate e contributi derivanti da leggi statali, da leggi regionali e da convenzioni). Riducendo le risorse disponibili (ormai principalmente garantite da quelle versate dalle imprese) e prevedendo **l’obbligo di riversare al bilancio dello Stato i risparmi derivanti dal contenimento della spesa**, le disposizioni censurate avrebbero finito per frustrare le aspettative che le imprese nutrono a seguito del versamento del diritto annuale alle Camere di commercio, incidendo negativamente sulla realizzazione degli interessi tutelati da tali enti e facenti capo ai rispettivi iscritti, ma anche perché penalizza la corretta ed efficace gestione dei compiti amministrativi spettanti alle Camere di commercio, con pregiudizio del principio di correttezza e buon andamento dell’amministrazione di cui all’art. 97 Cost. [A. Arcuri]

LA CONDOTTA DI GUIDA SENZA PATENTE DA PARTE DI PERSONA GIÀ SOTTOPOSTA, CON PROVVEDIMENTO DEFINITIVO, A

UNA MISURA DI PREVENZIONE PERSONALE NON INTEGRA GLI ESTREMI DI UN “REATO D’AUTORE”

Corte cost. sent. 12 settembre – 17 ottobre 2022, n. 211, Pres. Sciarra, red.
Amoroso

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 73 decreto legislativo n. 159/2011]

(Artt. 3, 25 c. 2°, 27 c. 3°, Cost.)

La questione posta al vaglio della Corte costituzionale ha ad oggetto l’**art. 73 del d.lgs. n. 159 /2011 (c.d. Codice Antimafia)**, il quale punisce con la pena dell’arresto da sei mesi a tre anni la condotta di guida di un autoveicolo o motoveicolo, senza patente, o dopo che la patente sia stata negata, sospesa o revocata, commessa da persona già sottoposta, con provvedimento definitivo, a una misura di prevenzione personale.

In particolare, i giudici rimettenti – la Corte di Cassazione e il Tribunale di Ravenna – formulavano un triplice ordine di censure: in primo luogo, l’art. 73 del Codice Antimafia presenterebbe i tratti del c.d. diritto d’autore, ponendosi così in contrasto con il principio di offensività desumibile dall’art. 25, c. 2, Cost., in quanto presupporrebbe, ai fini della configurazione della fattispecie incriminatrice, la qualità soggettiva della sottoposizione a misura di prevenzione personale, senza tuttavia richiedere al contempo un collegamento materiale con la condotta di guida senza patente; in secondo luogo, la medesima disposizione porrebbe un trattamento irragionevole, lesivo dell’art. 3 Cost., assoggettando a pena una condotta – quella di guida senza patente – che, se compiuta da qualsiasi altro soggetto, non sottoposto a misura di sicurezza, rilevarebbe esclusivamente quale illecito amministrativo in virtù della depenalizzazione disposta dall’art. 1 del d.lgs. n. 8/2016; in terzo e ultimo luogo, i giudici *a quibus* denunciavano la lesione dell’art. 27, c. 3, Cost. a fronte dello sproporzionato trattamento sanzionatorio prescritto dalla fattispecie incriminatrice rispetto al fatto commesso, come tale inidoneo a rieducare il reo.

La Corte costituzionale giudica ammissibili le questioni ma, **nel merito, le dichiara infondate**. In particolare, con riferimento alla prima censura, dopo aver rammentato che il principio di offensività opera tanto “in astratto”, quale limite alla discrezionalità del legislatore in materia penale, quanto “in concreto”, quale criterio interpretativo-applicativo per il giudice comune, esclude che la fattispecie in questione rappresenti un’ipotesi di responsabilità penale d’autore.

I Giudici di Palazzo della Consulta, infatti, ricordano che l'applicazione di misure di sicurezza risponde all'esigenza di contrastare il rischio di commissione di ulteriori reati da parte del soggetto destinatario della misura, permettendo al contempo l'attuazione della necessaria vigilanza da parte degli organi di pubblica sicurezza, anche attraverso limitazioni della libertà di circolazione. Tuttavia, «**non ogni inadempimento di obblighi generici e indeterminati può essere posto a carico dei destinatari delle misure di prevenzione, ma soltanto quello che si sostanzia in violazioni di specifiche prescrizioni finalizzate alla tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza**»; prescrizioni che, nella fattispecie in questione, la Corte riconduce all'art. 120 CdS, il quale, al c. 1, dispone che **non possono conseguire la patente di guida coloro che sono, o sono stati, sottoposti a specifiche misure di prevenzione.**

Tale disposizione, spiega la Corte, integra «**il necessario presupposto normativo della fattispecie incriminatrice censurata**» e ne giustifica la perdurante rilevanza penale, collegata, quest'ultima, non tanto alla violazione del generico obbligo di «vivere onestamente» e di «rispettare le leggi», quanto, piuttosto, alla violazione della regola specifica posta dall'art. 120 CdS. Il legislatore, dunque, ha individuato un *quid pluris* di pericolosità proprio nel fatto che sia colui che è sottoposto, con provvedimento definitivo, ad una misura di prevenzione personale a poter circolare alla guida di un veicolo.

In queste considerazioni risiede, dunque, ad opinione della Corte, la giustificazione di un trattamento sanzionatorio più severo rispetto a quello contemplato dall'art. 116, c. 15, CdS per chi non sia sottoposto a misure di prevenzione, in quanto **finalizzato a tutelare l'ordine pubblico, potenzialmente posto in pericolo da quelle condotte lesive dell'art. 120 CdS**, «sicché, rispetto alla fattispecie in esame, l'essere sottoposto, con provvedimento definitivo, a una misura di prevenzione personale [...] non si pone come «evenienza del tutto estranea al fatto-reato» previsto dall'art. 73 cod. antimafia [...] e pertanto non è configurabile come «responsabilità penale d'autore»».

Da tali considerazioni, pertanto, la Corte fa discendere, altresì, la declaratoria di **infondatezza** delle doglianze relative all'art. 3 e all'art. 27, c. 3, Cost. Con riferimento al primo parametro, infatti, la Corte ribadisce che **la differente risposta punitiva riservata dal legislatore** ai soggetti non colpiti da misure di prevenzione personali, da un lato, e quella riservata a coloro che, dall'altro, vi siano sottoposti, **trova la propria ragione giustificatrice nella accertata pericolosità di questi ultimi, nel differente disvalore della condotta e nella diversa intensità dell'offesa ai beni protetti**, costituendo, peraltro, esercizio legittimo della discrezionalità legislativa, l'attribuzione di uno «**specifico rilievo alla persona del colpevole**», senza

con ciò incorrere in vizio di irragionevolezza (vengono richiamate la sent. n. 66/1984 e le ordd. n. 257/1985 e n. 66/1971).

In relazione al secondo parametro, invece, in ragione degli elementi differenziali evidenziati, il Giudice delle leggi sancisce come **non possa** nemmeno **ritenersi sproporzionato il regime sanzionatorio penale** rispetto alla sanzione amministrativa prevista per la medesima condotta posta in essere da chi non è assoggettato a misure di prevenzione personali, posto in ogni caso che la pericolosità specifica della condotta della persona sottoposta alla misura di prevenzione personale non consegue automaticamente all'assoggettamento a misure di prevenzione di carattere personale, ma richiede che sia valutata in concreto dal prefetto prima di revocare la patente di guida (sentenza n. 99 del 2020). [R. Mazza]

GREEN PASS PER ELEGGERE IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA: LA CORTE DICHIARA INAMMISSIBILE IL RICORSO DELL'ON. CUNIAL

Corte cost., ord. 12 settembre – 17 ottobre 2022, n. 212, Pres. Sciarra, red. Zanon

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

[Comunicazione del Presidente della Camera dei deputati 24/01/2022, n. 2022/0001634/GEN/SG-REG, e degli atti antecedenti, consequenziali o comunque connessi]

(artt. 1, 3, 10, primo comma, 11, 67, 83, 117, primo comma)

La Corte costituzionale ha dichiarato **inammissibile**, in quanto **carente sotto il profilo oggettivo**, il **ricorso per conflitto di attribuzione** tra poteri presentato **dall'on. Cunial** in riferimento agli atti del Collegio dei Questori della Camera dei deputati che le hanno impedito di partecipare all'elezione del Capo dello Stato da parte del Parlamento in seduta comune, poiché sprovvista del c.d. "green pass". La ricorrente ha chiesto, oltre all'annullamento degli atti citati, anche il conseguente **annullamento delle elezioni e del relativo atto di proclamazione del Presidente della Repubblica**.

Dal 15 ottobre 2021, il Collegio dei questori della Camera aveva previsto l'obbligo di possesso della **certificazione verde per l'accesso alle sedi della Came-**

ra; inoltre, in vista della convocazione per il 24 gennaio 2022 del Parlamento in seduta comune, per l'elezione del Presidente della Repubblica, il medesimo Collegio dei questori aveva deciso che i parlamentari e i delegati regionali «sottoposti alla misura di isolamento in quanto positivi al Sars-CoV-2, o a quella della quarantena precauzionale in qualità di contatti stretti» avrebbero potuto votare in una postazione ubicata in un'area esterna alla sede della Camera, per non ledere il diritto di quest'ultimi a partecipare all'elezione del Capo dello Stato.

L'on. Cunial, a cui è stato **negato l'accesso** all'Aula della Camera e alla postazione esterna in quanto priva di certificazione verde, ha quindi presentato il ricorso in esame ritenendo che il non poter partecipare all'elezione del Presidente della Repubblica (*ex art. 83 Cost.*) costituisca **una violazione del proprio status di parlamentare** (art. 1 e 67 Cost.). Inoltre, secondo la ricorrente vi sarebbe stata altresì la lesione di plurimi ulteriori parametri costituzionale: artt. 10, primo comma, 11 e 117, primo comma, Cost., questi ultimi in relazione agli artt. 14 CEDU, 52 CDFUE, 4 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali e 3 del Prot. addiz. CEDU.

La Corte costituzionale, richiamando la copiosa giurisprudenza in materia di legittimazione attiva del singolo parlamentare, pur ritenendo che **il partecipare al voto per l'elezione del Presidente della Repubblica (ex art. 83 Cost.) rientri senz'altro nella sfera delle attribuzioni dei parlamentari costituzionalmente garantite**, ha ritenuto il ricorso **carente dal punto di vista oggettivo**. Difatti, la ricorrente avrebbe **omesso di dimostrare** se e in che misura la certificazione verde richiesta ai parlamentari e ai delegati regionali verde costituisca un **onere ingiustificato**, rispetto alla finalità perseguita di **tutela della salute della comunità parlamentare, e sproporzionato**, in riferimento all'incidenza prodotta sull'esercizio della propria prerogativa costituzionale, tale da costituire un effettivo impedimento all'esercizio delle proprie attribuzioni costituzionali. Inoltre, secondo la Corte, non avrebbe rilievo il diniego della Camera alla ricorrente a poter votare nello spazio esterno riservato agli elettori sottoposti alla misura della quarantena, sussistendo una «palese differenza» tra chi non avrebbe potuto procurarsi il requisito di accesso alla sede del Parlamento e i parlamentari privi di certificazione verde per una propria scelta personale. [A. Contieri]

**MANIFESTAMENTE INAMMISSIBILE L'ULTERIORE TENTATIVO DI
SCARDINARE IL LIMITE ANNUALE INDENNITARIO
RICONOSCIUTO AI GOP PARI A € 72.000.**

Corte cost., ord. 5 ottobre – 20 ottobre 2022, n. 215, Pres. Sciarra, red. Zanon

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[legge 21 novembre 1991, n. 374, art. 11, comma 4-ter]

(artt. 36 e 97 Cost.)

Secondo il Giudice Onorario di Pace di Catanzaro, l'art. 11, comma 4-ter, legge 21 novembre 1991, n. 374, sarebbe incostituzionale nella parte in cui stabilisce il limite massimo del compenso dei Giudici Onorari di Pace nella misura di € 72.000,00 lordi.

La Corte dichiara la questione sollevata inammissibile per non avere proposto, il rimettente, argomentazioni diverse ed ulteriori rispetto a quelle fondate sugli artt. 36 e 97 Cost. sulle quali, peraltro, la Corte ebbe già modo di esprimersi, chiarendo che la prima violazione prospettata è inconferente rispetto alla fattispecie del giudizio *a quo* (già sentenza n. 70 del 1971), mentre la seconda non concerne affatto il buon andamento della pubblica amministrazione che, «pur essendo riferibile agli organi dell'amministrazione della giustizia, attiene esclusivamente alle leggi concernenti l'ordinamento degli uffici giudiziari ed il loro funzionamento sotto l'aspetto amministrativo; mentre tale principio è estraneo all'esercizio della funzione giurisdizionale» (sentenza n. 14 del 2019; nello stesso senso sentenze n. 80 del 2020, n. 90 del 2019, n. 91 del 2018 e n. 44 del 2016).

Pertanto, non avendo il rimettente prospettato la questione attraverso motivi diversi, nuovi e ulteriori, in particolare provando come l'attività *reale ed effettiva* di un Giudice Onorario di Pace possa essere equiparabile con quella dei Magistrati *togati* (come richiesto dalla Corte di Giustizia UE, causa C-658/18UX), la Corte ha concluso per la manifesta inammissibilità. [L. Di Majo]

**LA DISCIPLINA DELLA REGIONE FRIULI-VENEZIA GIULIA IN
MATERIA DI INDIVIDUAZIONE DI AREE INIDONEE CONTRASTA
CON LE LINEE GUIDA IN MATERIA DI COSTRUZIONE DI IMPIANTI
DI PRODUZIONE DI ELETTRICITÀ DA FONTI RINNOVABILI**

Corte cost., sent. 13 settembre – 21 ottobre 2022, n. 216, Pres. Sciarra, red.

Viganò

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[art. 4, co. 17 e 18, della legge Regione Friuli-Venezia Giulia n. 16/2021]

(artt. 117, co. 1 e 3; 41 e 97 Cost.; artt. 4 e 5 Statuto Regione Friuli-Venezia Giulia)

La Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 17 e 18, della legge della regione Friuli-Venezia Giulia n. 16/2021 per contrasto con plurimi parametri costituzionali e, per essi, con l'art. 117, comma 1, in relazione – questi – all'art. 15, par. 1, della direttiva (UE) 2018/2001, e comma 3, in relazione ai principi fondamentali determinati dalla legislazione statale in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»; con gli artt. 41 e 97 Cost.; nonché con gli artt. 4 e 5 dello Statuto regionale.

Ad essere in primo luogo sottoposto alla valutazione della Corte è il comma 17 dell'art. 4 della citata legge regionale per contrasto con l'art. 117, co. 3, Cost., ove individua le aree inidonee alla realizzazione degli impianti fotovoltaici.

Il ricorso del ricorrente si fonda su due principali argomentazioni: *i*) il contrasto con i principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», come ricavabili dall'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 e dalle linee guida ivi espresse; *ii*) il contrasto con i «principi generali di cui al mutando quadro normativo statale», di cui alla legge delega n. 53/2021 ed al d.lgs. n. 199/2021.

La questione di legittimità costituzionale verte sostanzialmente sul contrasto della disciplina dettata dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia rispetto alle linee guida per il procedimento di cui all'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 «per l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di impianti di produzione di elettricità da fonti rinnovabili nonché linee guida tecniche per gli impianti stessi».

Quanto al motivo di ricorso *sub ii*), la Corte costituzionale ritiene non necessario valutare detto specifico profilo di contrasto con il decreto delegato, che non era tra l'altro ancora stato emanato al momento dell'entrata in vigore della legge regionale oggetto di censura. Diversamente, la Corte sottopone al proprio vaglio il motivo di contrasto di cui al punto *i*), addivenendo ad una pronuncia di illegittimità costituzionale della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia.

Innanzitutto, la Corte rigetta l'eccezione sollevata dalla Regione circa la non vincolatività delle linee guida in forza del d.lgs. n. 110/2002, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia concernenti il trasferimento di funzioni in materia di energia, miniere, risorse geotermiche e incentivi alle imprese» e del mancato inserimento nelle linee guida di una clausola di salvaguardia delle competenze delle autonomie territoriali (introduzione alla

cui condizione era stato subordinato l'assenso della regione in sede di Conferenza unificata).

Nel rigettare l'eccezione, la Corte costituzionale richiama la propria consolidata giurisprudenza sul punto, rimarcando il carattere inderogabile delle linee guida di cui all'art. 12, co. 10, del testé citato d.lgs. n. 387/2003; per costante orientamento giurisprudenziale, infatti, dette linee guida sono «espressione della leale collaborazione tra Stato e Regioni» e, come tali, vincolanti per le Regioni (si vedano, *ex multis*, le sentenze n. 86/2019, n. 177/2021 e n. 77/2022). Nondimeno, la Corte costituzionale richiama (e conferma) quanto già statuito, proprio nei confronti della Regione Friuli-Venezia Giulia, con la sentenza n. 148/2019, con cui la Corte aveva escluso che, in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», lo statuto speciale prevedesse una competenza legislazione in favore della Regione autonoma, sicché le Norme di attuazione dello statuto speciale (d.lgs. n. 110/2002) non stabiliscono «un regime proprio e speciale della Regione in materia di energia», come sostenuto dalla Regione, dando, piuttosto, attuazione alla competenza concorrente in materia di energia, attribuita in forza della clausola di equiparazione di cui all'art. 10, l. cost. n. 3/2001, da esercitarsi nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato.

Assunta la vincolatività delle linee guida in materia, la Corte costituzionale ritiene la disciplina regionale censurata con esse contrastanti, rilevandone l'incompatibilità, in specie, con il paragrafo 17 recante i principi fondamentali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e derivandone, pertanto, la illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, co. 3, della Costituzione.

Ad avviso del Giudice delle leggi, infatti, non meritano di essere accolte le argomentazioni difensive avanzate dalla Regione, nell'opinione della quale l'asserito contrasto sarebbe da escludersi per due ordini di ragioni: *i*) la sostanziale sintonia tra disciplina censurata e linee guida data dalla individuazione (ad opera del legislatore regionale) di «aree, delimitate e normalmente di ridotta estensione, già previamente specificamente individuate mediante i pertinenti ed idonei procedimenti amministrativi»; nonché *ii*) la corrispondenza tra le aree inidonee individuate dalla disposizione regionale e quelle di cui all'Allegato 3, lettera *f*), delle linee guida.

Ad avviso della Corte, infatti, le argomentazioni difensive non valgono ad ovviare al mancato rispetto della procedura prevista dal paragrafo 17 delle linee guida, come correttamente segnalato dal ricorso statale, ovvero sia l'esperimento di un'apposita istruttoria e, dunque, l'attivazione di un *procedimento amministrativo* entro cui bilanciare gli interessi coinvolti (l'interesse alla massima diffusione delle energie rinnovabili, da un lato, e gli interessi alla tutela del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali,

della biodiversità e del paesaggio rurale, dall'altro), il cui esito dovrebbe essere un *atto di programmazione* avente carattere di provvedimento amministrativo (cfr. *Cons. in dir.*, p.to 3.4.3).

Di talché, ad avviso della Corte, non può ritenersi consentito individuare con legge regionale le aree inidonee sulla base di procedimenti amministrativi funzionali al bilanciamento tra interessi eterogenei rispetto a quelli rilevanti nella materia *de qua*, dovendosi parimenti escludere una sorta di “effetto sanante” in capo alla parziale corrispondenza tra le aree inidonee individuate dal legislatore regionale e quelle di cui all'Allegato 3, lett. *f*), delle linee guida. L'allegato, infatti, si limita ad indicare le aree rispetto alle quali è consentito alle Regioni determinare – con atto di programmazione da adottarsi all'esito di apposita istruttoria – l'inidoneità all'installazione di specifiche tipologie di impianti.

La q.l.c. dell'art. 4, co. 18, della legge regionale si appunta sulle lettere *a*), *d*) e *f*), nella parte in cui individuano taluni criteri e condizioni con cui finalizzare la discrezionalità amministrativa rispetto alle aree potenzialmente idonee all'installazione di impianti fotovoltaici. La Corte costituzionale concorda con la difesa regionale circa la contraddittorietà dell'argomentazione del ricorso statale, ove si lamenta l'introduzione in via di fatto di divieti all'installazione di nuovi impianti non previsti dalle linee guida. Purtuttavia, l'osservazione della Regione, sebbene corretta, non si dimostra risolutiva a superare la censura di illegittimità costituzionale, in quanto sulla base del quadro normativo delineato dalle linee guida, nella materia del sostegno alla produzione di energia derivante da fonti alternative, è precluso alle Regioni dettare direttamente per legge criteri generali per la localizzazione degli impianti ulteriori rispetto a quelli già previsti dalla legislazione statale e dalle stesse linee guida.

Di talché, la Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale, oltretutto dell'art. 4, comma 17, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 16/2021, anche del comma 18, entrambi per violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione. [A.C. Visconti]

**STATO LEGITTIMO DEGLI IMMOBILI: LA DISCIPLINA VENETA
NON È CONFORME AI PRINCIPI FONDAMENTALI DELLA MATERIA
«GOVERNO DEL TERRITORIO»**

Corte cost. sent. 14 settembre – 21 ottobre 2022, n. 217, Pres. Sciarra, red.

Navarretta

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 7 legge della Regione Veneto n. 19/2021, che ha introdotto l'art. 93 bis nella legge Regione Veneto, n. 61/1985]

(Artt. 3, 117, c. 1°, 3° e 7°, Cost.)

Con la sentenza n. 217/2022 la Corte costituzionale dichiara l'**illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge Regione Veneto n. 19/2021** (c.d. "Veneto cantiere veloce"), che ha introdotto l'art. 93-bis nella legge Regione Veneto n. 61/1985 (Norme per l'assetto e l'uso del territorio).

In particolare, la disposizione prevede due distinte definizioni del concetto di **stato legittimo degli immobili a fini edilizio-urbanistici**, rispettivamente, per quegli immobili che avevano formato oggetto di variazioni non essenziali risalenti a epoca antecedente al 30 gennaio 1977 (comma 1), e per quelli realizzati in epoca anteriore al 1° settembre 1967 in zone esterne ai centri abitati o alle zone di espansione (comma 2).

Il ricorso statale si articolava secondo un duplice ordine di censure. In primo luogo, la disciplina impugnata era considerata lesiva dell'art. 117, c. 3, Cost., in quanto la Regione Veneto, avrebbe posto due definizioni di stato legittimo degli immobili radicalmente difformi da quelle previste all'art. 9 bis, c. 1 bis, T.U. Edilizia, espressivo di un principio fondamentale della materia «governo del territorio»; in secondo luogo, veniva dedotta la violazione sempre dell'art. 117, c. 3, Cost., in riferimento alla materia «governo del territorio», nonché degli artt. 3, 117, commi 1 e 7, Cost., in quanto la Regione avrebbe introdotto parametri differenti rispetto a quelli previsti dalla disciplina statale per stabilire la regolarità o l'abusività di un edificio, così difformando la normativa urbanistico edilizia dalla disciplina vigente nelle altre parti del territorio nazionale.

La Corte, anzitutto, in parziale accoglimento delle eccezioni formulate dalla Regione, **dichiara inammissibile la seconda censura in quanto** (i) prospettata in assenza di individuazione della normativa statale interposta recante il principio fondamentale della materia "governo del territorio" e (ii) priva di corrispondenza tra la delibera del Consiglio dei ministri di autorizzazione a impugnare e i motivi del ricorso, non trovando, gli artt. 3 e 117, c. 1 e 7 Cost., alcun riscontro nella citata delibera.

La prima censura è, invece, fondata. La Corte, entrando nel merito, afferma che **l'art. 9 bis, c. 1 bis, T.U. Edilizia è principio fondamentale della materia «governo del territorio»**, il quale individua nel **titolo abilitativo edilizio** il documento idoneo ad attestare lo stato legittimo dell'immobile.

Il primo comma della disposizione regionale impugnata, invece, affidando, per quegli immobili che avevano formato oggetto di variazioni non essenziali prima del 30 gennaio 1977, la dimostrazione dello stato legittimo dell'immobile al certi-

ficato di abitabilità o di agibilità, determina la surrogazione di quest'ultimo al titolo abilitativo edilizio. Richiamando la giurisprudenza del Consiglio di Stato, i Giudici di Palazzo della Consulta spiegano che certificato di abitabilità e titolo abilitativo sono «collegati a presupposti diversi» e idonei a produrre «conseguenze disciplinari non sovrapponibili». In particolare, **«il certificato di agibilità ha la funzione di accertare che l'immobile al quale si riferisce è stato realizzato nel rispetto delle norme tecniche vigenti in materia di sicurezza, salubrità, igiene, risparmio energetico degli edifici e degli impianti** (come espressamente recita l'art. 24 del Testo unico dell'edilizia), **mentre il rispetto delle norme edilizie ed urbanistiche è oggetto della specifica funzione del titolo edilizio».**

Alla luce di tali argomentazioni, dunque, la Corte costituzionale dichiara **l'incostituzionalità dell'art. 7, c. 1 legge Regione Veneto n. 19/2021.**

A ben vedere, anche il comma 2, , a parere del Giudice delle leggi, presenta profili incompatibilità rispetto ai principi enunciati nell'art. 9-bis, comma 1-bis, T.U. Edilizia.

La disposizione impugnata, in particolare, prevede una modalità semplificata di attestazione dello stato legittimo per quegli immobili realizzati in zone esterne ai centri abitati prima del 1° settembre 1967, disponendo che possa essere certificato solo tramite documentazione attestante l'assetto dell'edificio. A un primo sguardo, tale disciplina pare allinearsi al secondo periodo dell'art. 9 bis, c. 1 bis, T.U. edilizia, il quale esclude la necessità del titolo abilitativo edilizio per quegli immobili edificati in un'epoca in cui tale titolo non era obbligatorio, quali, appunto, quelli realizzati prima del 1° settembre 1967.

La Corte, però, osserva come vi fossero Comuni nei quali, comunque – anche prima della data indicata dalla disposizione censurata – era obbligatorio munirsi di un titolo abilitativo edilizio, in quanto richiesto tanto da fonti primarie, riferite a quegli immobili realizzati in Comuni ricadenti in zone sismiche, tanto da fonti non primarie. **Tali fonti, spiega la Corte, devono certamente ritenersi “abbracciate” dall'art. 9-bis, c. 1-bis, T.U. Edilizia, nella parte in cui fa riferimento alla obbligatorietà del titolo abilitativo edilizio,** con conseguente incompatibilità della modalità semplificata di attestazione dello stato legittimo posta dalla normativa regionale. [R. Mazza]

I LIMITI E LE POSSIBILITÀ D'INTERVENTO DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE IN MATERIE CHE INTERSECANO LA MATERIA DI ORDINE PUBBLICA E SICUREZZA

Corte cost., sent. 13 settembre – 21 ottobre 2022, n. 218, Pres. Sciarra, red. San Giorgio

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 35, co.2, l. Reg. Umbria n. 15/2021]

(art. 117, secondo comma, lettere h) e g), Cost.)

Con la sentenza n. 218 del 2022 la Corte costituzionale ha dichiarato infondata la **questione di legittimità costituzionale** sollevata, **in via principale**, nei confronti **dell'art. 35, comma 2, della legge reg. Umbria n. 15 del 2021**. La disposizione oggetto del giudizio introduce la **decadenza dall'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale sociale, la condotta dell'assegnatario che «abbia usato o abbia consentito a terzi di utilizzare l'alloggio, le sue pertinenze o le parti comuni, per attività illecite che risultino da provvedimenti giudiziari, della pubblica sicurezza o della polizia locale»**. In particolare, l'art. 35, comma 2, della legge reg. Umbria n. 15 del 2021 ha modificato l'art. 39, comma 1, lettera b), della legge reg. Umbria n. 23 del 2003 che, nel testo originario, elencava, tra le cause di decadenza dall'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale sociale, la condotta dell'assegnatario il quale avesse «adibito l'alloggio a scopi illeciti o immorali».

Secondo il ricorrente, la modifica, nel richiamare i provvedimenti della pubblica sicurezza, avrebbe invaso la competenza esclusiva del legislatore statale in materia di «ordine pubblico e sicurezza» (art. 117, secondo comma, lett. h) Cost.), e in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» (art. 117, secondo comma, lett. g) Cost).

Secondo la Corte però, le censure erano state prospettate muovendo dal **presupposto erroneo** secondo cui, con la disposizione impugnata, **il legislatore regionale avrebbe inteso introdurre**, al fine di consentire l'adozione del conseguente provvedimento di decadenza dall'assegnazione dell'alloggio stesso, **un obbligo di comunicazione in capo alle forze di polizia dello Stato**, chiamate a informare le competenti autorità locali circa l'adozione dei provvedimenti di pubblica sicurezza dai quali risulti la commissione di «attività illecite» collegate all'uso dell'alloggio di edilizia residenziale sociale.

La disposizione impugnata, invece, nella sua formulazione letterale (evocando la possibilità che le autorità locali siano informate dell'avvenuta adozione di provvedimenti della pubblica sicurezza) **si limita a prescrivere che le attività ille-**

cite siano causa di decadenza ove risultanti da provvedimenti di pubblica sicurezza o della polizia locale. Nulla è precisato, invece, circa le modalità con le quali siffatti provvedimenti possano venire a conoscenza delle autorità locali titolari del potere di disporre la decadenza.

Pertanto, la Corte ha rigettato la questione, ritenendo che la modifica introdotta dalla disposizione oggetto del ricorso non abbia invaso le competenze dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza. [A. Arcuri]

**MERA SOSPENSIONE DEL PAGAMENTO DEGLI INTERESSI DURANTE LA
PROCEDURA DI DISSESTO: NON FONDATE LE CENSURE DEL
GIUDICE A QUO**

Corte cost., sent. 5 ottobre – 24 ottobre 2021, n. 219, Pres. Sciarra, red. Buscema

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 248, c. 4 d.lgs. n. 267/2000]

(artt. 3, 5, 81, 97, 114 e Cost.)

Con la decisione in oggetto, il Giudice delle leggi dichiara non fondate le q.l.c. dell'art. 248, c. 4, del d.lgs. n. 267/2000 (nel prosieguo anche Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali o TUEL), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 5, 81, 97, 114 e Cost., dal Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale. La disposizione oggetto stabilisce che «[d]alla data della deliberazione di dissesto e sino all'approvazione del rendiconto di cui all'articolo 256 i debiti insoluti a tale data e le somme dovute per anticipazioni di cassa già erogate non producono più interessi né sono soggetti a rivalutazione monetaria. Uguale disciplina si applica ai crediti nei confronti dell'ente che rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione a decorrere dal momento della loro liquidità ed esigibilità». Per il giudice *a quo*, la disposizione, nell'omologare la disciplina sugli accessori del credito a quella dell'impresa in stato di insolvenza – anziché prevedere che il pagamento della quota capitale del debito, eseguito dall'organo straordinario di liquidazione, abbia natura estintiva – sarebbe lesiva degli artt. 3, 5, 81, 97, 114 e 118 Cost. Con riguardo all'asserita violazione dell'art. 3 cost., in corrispondenza al *tertium comparationis* assunto a confronto, ossia l'art. 154 del codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, la Corte richiama un suo precedente ove è da-

to leggere che «in coerenza con le caratteristiche di una procedura concorsuale, la disposizione relativa agli accessori del credito ha la finalità di determinare esattamente la consistenza della massa passiva da ammettere al pagamento nell'ambito del dissesto dell'ente locale, ma essa “non implica la estinzione dei crediti non ammessi o residui, i quali, conclusa la procedura di liquidazione, potranno essere fatti valere nei confronti dell'ente risanato” (sentenza n. 269 del 1998)». In sostanza, **la posizione assunta a comparazione afferisce a una situazione ontologicamente diversa, «posto che i comuni non sarebbero omologabili ai privati, essendo enti esponenziali della collettività amministrata»**. Parimenti non fondata è la censura formulata in riferimento al principio di ragionevolezza. Per la Corte la norma oggetto risponde a un **bilanciamento non irragionevole tra l'esigenza, che è alla base della sicurezza dei traffici commerciali, che si correla all'art. 41 Cost., di tutelare i creditori e l'esigenza di ripristinare sia la continuità di esercizio dell'ente locale incapace di assolvere alle funzioni, sia i servizi indispensabili per la comunità locale**. In questo senso, la disposizione tutela sia i creditori dell'ente locale sia la collettività di cui l'ente locale è esponenziale. Prive di fondamento sono anche le censure formulate in riferimento agli artt. 5, 81, 97, cc. 1, 2, 114 e 118 cost. Per la Corte, non è da imputare alla norma oggetto la previsione di possibili dissesti cd. a catena, ma, e al più, a fatti da riferire all'ente locale preso in considerazione. Peraltro, **«il quadro normativo e quello costituzionale vigenti consentono di affrontare le situazioni patologiche della finanza locale, sia quando queste siano imputabili a caratteristiche socio-economiche della collettività e del territorio, mediante l'attivazione dei meccanismi di solidarietà previsti dall'art. 119, terzo e quinto comma, Cost. (quindi, in ipotesi di deficit strutturali); sia quando le disfunzioni sono dovute a patologie organizzative, per il rilievo e contrasto delle quali il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 ha previsto strumenti puntuali e coordinati per prevenire situazioni di degrado progressivo nella finanza locale (sentenza n. 115 del 2020)»**. In aggiunta, il Giudice delle leggi, richiamando precedenti relativi alle Regioni, ricorda la regola secondo cui le norme che comportino spese, quando non siano connesse a prestazioni riconducibili a diritti fondamentali, sono assoggettate al «principio della sostenibilità economica» (*ex multis*, sentenze n. 190 del 2022, n. 62 del 2020 e, nello stesso senso, n. 227 del 2019). «In altri termini, **un comune, nell'assumere un impegno di spesa pluridecennale, dovrebbe prestare idonea considerazione alla relativa sostenibilità finanziaria, con l'indicazione delle risorse effettivamente disponibili, con studi di fattibilità di natura tecnica e finanziaria e con l'articolazione delle singole coperture finanziarie (sentenza n. 227 del 2019), a presidio della sana gestione finanziaria»**. Infine, la Corte lancia un monito al legislatore alla luce dei

rischi del meccanismo in oggetto, riscontrati anche dall'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali istituito presso il Ministero dell'interno. «**In questa prospettiva, il legislatore, nell'apprestarsi a riformare la normativa sulla crisi finanziaria degli enti locali, potrà prestare adeguata attenzione alle diverse esigenze che si contrappongono**». [Y. Guerra]

**IRRAGIONEVOLE LA PRESUNZIONE DI SUPERAMENTO DEI LIMITI
DI REDDITO
PER L'ACCESSO AL PATROCINIO A SPESE DELLO STATO
PER I PICCOLI SPACCIATORI**

Corte cost., sent. 5 ottobre – 3 novembre 2022, n. 223, Pres. Sciarra, red.
Amoroso

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[D.P.R. n. 115/2002, art. 76, comma 4-bis]

(Artt. 3 e 24, commi secondo e terzo, Cost.)

La sentenza dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 76, comma 4-bis, d.P.R. n. 115 del 2002 (T.U. in materia di spese di giustizia) nella parte in cui prevede che la presunzione di superamento del reddito previsto per l'accesso al patrocinio a spese dello Stato si applichi anche al soggetto condannato per il reato di cessione di sostanze stupefacenti di lieve entità di cui all'art. 73, comma 5, d.P.R. n. 309 del 1990 (T.U. stupefacenti).

La presunzione della cui legittimità costituzionale dubita il Tribunale di Firenze era stata già in precedenza vagliata dalla Corte costituzionale, la quale aveva con la sent. n. 139 del 2010 riconosciuto in generale che: 1) essa è in linea di principio legittima in quanto opera un bilanciamento tra due esigenze meritevoli di tutela contrapposte: garantire la difesa ai non abbienti e, al tempo stesso, evitare che possano giovare del beneficio soggetti che, sebbene formalmente nullatenenti, di fatto possiedano adeguate risorse finanziarie, a volte anche ingenti, derivanti dal compimento di attività criminose; 2) tale bilanciamento è tuttavia ragionevole solo a condizione che la presunzione sia di natura relativa (ammetta, cioè, sempre la prova contraria); 3) è inoltre necessario che i reati a cui l'operatività della presunzione è connessa siano coerenti con la finalità perseguita dal legisla-

tore, dovendosi trattare di reati astrattamente idonei secondo l'*id quod plerumque accidit* a generare significativi introiti per il reo.

L'applicabilità della presunzione di superamento dei limiti di reddito per l'accesso al patrocinio a spese dello stato anche al soggetto condannato per fatti di spaccio di lieve identità non rispetta, tuttavia, la terza di queste condizioni. Per la Corte, è difatti **manifestamente irragionevole presumere che piccoli spacciatori possano essere entrati in possesso di ingenti ricchezze mediante l'attività delittuosa**, trattandosi spesso, al contrario, «di manovalanza utilizzata dalla criminalità organizzata e proveniente dalle fasce [di popolazione più] marginali». Al fine di effettuare questa valutazione è, tra l'altro, del tutto privo di rilievo che la disposizione censurata si riferisse alle sole fattispecie di cessione aggravata per essere la stessa avvenuta a favore di soggetti minori o in prossimità di scuole, giacché tali circostanze non incidono sulla potenziale redditività dell'attività del piccolo spacciatore. Nonostante l'ampia discrezionalità riservata al legislatore in materia di istituti processuali, la Corte accerta dunque una violazione dell'art. 3 Cost. per manifesta irragionevolezza *intra legem*.

All'irragionevolezza della presunzione consegue, poi, anche la violazione dell'art. 24 Cost. dato che l'operatività della presunzione **rende in questo caso ingiustificatamente più gravoso l'onere probatorio** posto a carico del richiedente per essere ammesso o conservare il beneficio del patrocinio a spese dello Stato. [P.F. Bresciani]

IL D.L. n. 162 DEL 2022 INTERVIENE SULL'ERGASTOLO OSTATIVO: LA CORTE COSTITUZIONALE RESTITUISCE GLI ATTI ALLA CASSAZIONE

Corte cost., sent. 8 novembre – 10 novembre 2022, n. 227, Pres. Sciarra, *red.* San Zanon

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[artt. 4 bis, co. 1, e 58-ter l. n. 354/1975; art. 2 d.l. n. 152/1991]

(artt. 3, 27, co. 3, e 117, co. 1, Cost.)

Con l'ordinanza n. 227 del 2022 la Corte costituzionale è tornata sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte di Cassazione nei confronti della disciplina del cosiddetto ergastolo ostativo, ovvero di quelle disposi-

zioni che **non consentono al condannato all'ergastolo per delitti di contesto mafioso, che non abbia utilmente collaborato con la giustizia, di essere ammesso al beneficio della liberazione condizionale**, pur dopo aver scontato la quota di pena prevista e pur risultando elementi sintomatici del suo ravvedimento.

L'ordinanza n. 227 infatti segue i **due rinvii** disposti per concedere al legislatore il tempo necessario al fine di intervenire sulla materia: il primo con **ordinanza n. 97 del 2021** aveva rimandato la trattazione della questione all'udienza del 10 maggio 2022, la seconda, con **ordinanza n. 122 del 2022**, dopo aver registrato che il legislatore si era attivato per addivenire all'approvazione della normativa sulla revisione della disciplina attinente ai benefici penitenziari per i reati ostativi», aveva disposto un nuovo rinvio all'udienza pubblica dell'8 novembre 2022.

Prima della data prevista per la scadenza dell'ultimo rinvio **il legislatore è, infine, intervenuto, con il decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162**, che contiene, fra l'altro, disposizioni che incidono sulle norme oggetto del giudizio di legittimità costituzionale. Secondo la Corte, la nuova disciplina avrebbe in effetti **trasformato da assoluta in relativa la presunzione di pericolosità** che impedisce la concessione dei benefici e delle misure alternative in favore dei detenuti non collaboranti che dunque ora sarebbero astrattamente ammessi alla possibilità di proporre la relativa istanza, seppure alla luce di condizioni piuttosto stringenti.

Pertanto, la Corte **ha ordinato la restituzione degli atti alla Corte di cassazione**, che dovrà valutare la portata applicativa dello *ius superveniens*, anche in virtù del procedimento di conversione del d.l. n. 162 del 2022. [A. Arcuri]

“L'IMPROCEDIBILITÀ ESECUTIVA CALABRESE” NON PASSA IL VAGLIO DI COSTITUZIONALITÀ: ILLEGITTIMA LA MISURA DISPOSTA PER RINVIARE IL PAGAMENTO DEI DEBITI SANITARI

Corte cost., sent. 10 ottobre – 11 novembre 2022, n. 228, Pres. Sciarra, red.

Petitti

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[d.l. n. 147/2021, art. 16-*septies*, c. 2, lett. g), convertito, con modificazioni, nella l. n. 215/2021]

(Artt. 3, 24 e 111 Cost.)

Con la pronuncia in commento, la Corte costituzionale è intervenuta sui ricorsi presentati dai Tribunali ordinari di Crotone e di Cosenza, i quali sollevavano questioni di legittimità costituzionale in relazione all'**art. 16-septies, c. 2, lett. g), d.l. n. 146/2021** per violazione degli artt. 3, 24 e 111 Cost., nonché, sulla medesima disposizione, alla questione sollevata dal TAR Calabria per violazione degli artt. 24 e 113 Cost.

Nello specifico, i giudici suddetti venivano investiti di procedure per espropriazione o ottemperanza avviate nei confronti delle Aziende sanitarie provinciali di Crotone e Cosenza da creditori muniti di titoli esecutivi di formazione giudiziale. Tuttavia, i medesimi soggetti evidenziavano di non poter procedere nei confronti del debitore alla luce della disposizione censurata, la quale disponeva la paralisi delle azioni esecutive e l'inefficacia dei pignoramenti contro gli enti sanitari della Regione Calabria fino al 31 dicembre 2025. Per tali motivi, i giudici *a quo* hanno considerato i) violati i principi di eguaglianza e ragionevolezza, in virtù della disparità di trattamento tra analoghe posizioni creditorie, ii) pregiudicato il diritto dei creditori alla tutela esecutoria, data l'abnorme durata della previsione di improcedibilità e l'assenza di alternative misure di soddisfacimento, iii) alterata la parità delle parti nel processo a causa dell'evidente posizione di favore così attribuita all'esecutato pubblico.

La Consulta, previa riunione dei giudizi, ha così dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo impugnato.

Anzitutto, i giudici costituzionali hanno proceduto alla definizione di alcuni profili, soggetti e oggettivi, riguardanti la tematica. In particolare, è stato evidenziato come la misura suddetta si inserisce nell'ambito di quelle disposizioni volte a rafforzare l'Agenas e il servizio sanitario della Regione Calabria, così da consentire l'attuazione del piano di rientro dei disavanzi sanitari della Regione. L'improcedibilità esecutiva, dunque, rispondeva alla *ratio* di verificare e scremare le poste debitorie.

Al riguardo, la Corte costituzionale evidenzia anche che la discrezionalità del legislatore nel normare misura simili non può trascendere in un'eccessiva limitazione del diritto di azione dei creditori e in un'ingiustificata alterazione della parità delle parti in fase esecutiva. Infatti, nella pronuncia si evidenzia che la fase dell'esecuzione forzata si riconduce comunque alla garanzia giurisdizionale *ex art. 24 Cost.*, in quanto necessaria a rendere effettiva l'attuazione del provvedimento giudiziale; altresì, la compressione dell'efficacia dei titoli esecutivi di formazione giudiziale è consentita a patto che ricada, *in primis*, in un ristretto periodo temporale e, *in secundis*, che sia adeguatamente compensata da misure che garantiscano, in prospettiva, un alternativo soddisfacimento dei diritti creditori. Diversamente, qualora non si rispettassero le indicazioni suddette, si pregiudicherebbe l'effettività della tutela in *executivis ex art. 24 Cost.*

Alla luce di ciò, la Corte costituzionale ravvisa il mancato contemperamento degli interessi in gioco: in primo luogo, per l'ingiustificata equiparazione, ai fini dell'improcedibilità, tra titoli esecutivi a oggetto crediti commerciali e quelli riguardanti crediti di natura diversa (es. diritti di risarcimento dei danneggiati da fatto illecito); in secondo luogo, per l'evidente sproporzionalità della durata della misura, dato che il congelamento di tutti i pagamenti fino al 2025 può porre il fornitore, specie se non occasionale, in una situazione di grave illiquidità (peraltro, sproporzionalità ravvisata anche per la previsione del blocco esecutivo destinato a perdurare anche nel caso in cui la sanità calabrese fuoriesca dal regime commissariale); infine, per la mancata previsione di misure alternative volte a garantire il credito dei fornitori. [P. Giovarruscio]

**TOSCANA: IRRAGIONEVOLE LA PROROGA DEL “PIANO CASA”
(MA LA QUESTIONE È INAMMISSIBILE PER MANCATA
IMPUGNAZIONE
DELLA DISPOSIZIONE RECANTE LA PROROGA)**

Corte cost., sent. 6 ottobre – 15 novembre 2022, n. 229, Pres. Sciarra, red.
Barbera

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 1 della legge reg. Toscana n. 101 del 2020]

(Artt. 3, 9, 97 e 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost. e principio di
leale collaborazione tra Stato e Regione)

Lo Stato impugna l'art. 1 della L.R. Toscana n. 101 del 2020, con il quale la Regione ha modificato la propria legge n. 24 del 2009 recante il cosiddetto “Piano casa” estendendone la portata anche ad interventi originariamente non previsti.

Le censure formulate dalla difesa erariale attengono a diversi profili, riconducibili a due questioni di fondo.

Con il primo insieme di censure, **lo Stato denunciava una mancata previsione espressa**, da parte della disposizione regionale (che consente di derogare agli strumenti urbanistici), **del doveroso rispetto del Piano paesaggistico (approvato nel 2015) e delle prescrizioni del codice del paesaggio (D.Lgs. 42 del 2004)**, omissione da cui scaturirebbe una lesione della tutela dell'ambiente e del princi-

pio di leale collaborazione tra Stato e Regione (che insieme concorrono appunto all'elaborazione del Piano paesaggistico).

La disposizione sarebbe inoltre irragionevole «in quanto, da una parte, la Regione approva il piano paesaggistico e, dall'altra, reitera ed anzi amplia la portata di disposizioni eccezionali derogatorie al piano stesso».

La Corte nel solco anche di recenti pronunce (tra le altre, sentt. 29 e 141 del 2021) ha rilevato che **«l'omessa indicazione, da parte di una norma regionale, della espressa necessità di rispettare il piano paesaggistico e il codice di settore, non determina di per sé l'illegittimità costituzionale della disposizione**, ogni volta che quest'ultima sia suscettibile di interpretazione conforme ai criteri di competenza legislativa dettati dalla Costituzione e non abbia quindi l'effetto di sottrarre interventi urbanistici o edilizi alle previsioni del codice di settore e del piano paesaggistico» e che **«il principio di prevalenza della tutela paesaggistica può ritenersi violato solo a fronte di disposizioni regionali che contengono deroghe espresse a disposizioni specifiche del codice di settore»** (ma una maggiore cautela può essere invece ritenuta necessaria laddove il piano paesaggistico non sia stato ancora approvato, cfr. sent. 187 del 2022).

Alla luce di tali principi, ed esaminata la norma oggetto di censura, la Corte ha ritenuto che la stessa «ben può essere intesa – in termini compatibili con l'ordinamento costituzionale – nel senso di includere il rispetto del codice di settore e delle invocate prescrizioni in esso contenute (artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali), tra cui il principio di prevalenza del piano paesaggistico, che deve ritenersi operante anche in assenza di esplicita clausola di salvaguardia». Non sussistendo – nella suddetta interpretazione orientata – alcuna deroga rispetto al Piano paesaggistico, neppure è fondata la censura sulla presunta irragionevolezza della deroga stessa.

Con il secondo insieme di censure, invece, la difesa erariale denunciava l'irragionevolezza della proroga delle previsioni premiali del Piano casa che originariamente era pensato per essere una misura straordinaria ed eccezionale, per trasfigurarsi – in virtù delle numerose proroghe approvate nel tempo dalla Regione – in una disciplina definitiva.

La Corte, pur riconoscendo che **«[t]ale prolungato e più volte ripetuto protrarsi delle proroghe espone a rischio il buon andamento dell'azione amministrativa nella tutela del territorio e nello sviluppo urbanistico, consegnandola ad una dimensione perennemente instabile e precaria»** ha però constatato come, nel ricorso statale, non fosse impugnata la disposizione recante la proroga (contenuta all'art. 2 della legge n. 101 del 2020 della Regione Toscana) bensì solo la disposizione (l'articolo 1) che estendeva l'ambito di applicazione anche ad immobili a destinazione diversa rispetto a quelle originariamente ricomprese. La Corte os-

serva come, a ben vedere, la lesione lamentata dalla difesa erariale non si sarebbe configurata in assenza della proroga temporale (non impugnata), in quanto l'estensione degli interventi ammissibili non avrebbe potuto operare in concreto «perché l'efficacia temporale della legge si sarebbe già esaurita». Sulla base di tali considerazioni, la Corte ha dichiarato l'inammissibilità delle relative questioni. [F. Conte]

AGGRAVANTI NON CONTESTATE: NON È INCOSTITUZIONALE LA MANCATA PREVISIONE DELLA RESTITUZIONE DEGLI ATTI AL P.M.

Corte cost., sent. 19 ottobre – 15 novembre 2022, n. 230, Pres. Sciarra; red.
Viganò

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 521, c. 2, c.p.p.]

(artt. 3, 112 Cost.)

La sentenza dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 521 c. 2 c.p.p. nella parte in cui non prevede che il giudice disponga con ordinanza la trasmissione degli atti al pubblico ministero quando accerta che risulta una circostanza aggravante non oggetto di contestazione.

La questione è stata sollevata dal Tribunale di Palermo, che riteneva detta previsione lesiva del principio di eguaglianza e del principio di obbligatorietà dell'azione penale. Dal primo punto di vista, il giudice *a quo* riteneva violato dell'art. 3 per via «[del]l'effetto di ricondurre casi meno gravi a un regime sanzionatorio più pesante di quello riservato a casi di pari gravità o addirittura più gravi». Sotto il secondo profilo, nell'ottica del rimettente la disciplina censurata violerebbe l'art. 112 Cost. in quanto escluderebbe dall'obbligatorietà dell'azione penale gli elementi circostanziali.

La Corte rigetta tuttavia la questione sotto entrambi i profili.

Quanto alla denunciata violazione dell'art. 3 Cost., essa ricorda che, **in materia di istituti processuali, il legislatore gode di un'ampia discrezionalità nel bilanciamento degli interessi in gioco**; la delicatezza della materia, infatti, induce la Corte a limitare il proprio scrutinio a profili di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della relativa disciplina. Fatta questa premessa, la Corte ammette che la mancata previsione che il giudice possa restituire gli atti al pubblico ministero

qualora ravvisi una circostanza aggravante non contestata possa produrre delle differenze di trattamento; ciò soprattutto alla luce della previsione secondo cui è invece preclusa al giudice la condanna l'imputato per il fatto che pur risulti dal compendio delle prove, ma che sia «diverso» da quello descritto nell'imputazione (in tal caso è previsto che il giudice restituisca gli atti al pubblico ministero). Tuttavia, rileva la Corte, quest'ultimo caso risponde ad una diversa logica, poiché il giudice dovrebbe assolvere l'imputato *tout court*; la contestazione delle aggravanti, invece, non incide sulla condanna se non quanto alla determinazione della pena. Sicché, nonostante la possibilità astratta di prevedere la restituzione degli atti al pubblico ministero anche nel caso delle aggravanti non contestate, la Corte rileva che **il bilanciamento operato dal legislatore non sia irragionevole poiché cerca di contemperare gli interessi in gioco e, in particolare, cerca di evitare la regressione del procedimento alla fase delle indagini preliminari (che inciderebbe significativamente sulla ragionevole durata del processo).**

In merito invece alla denunciata violazione dell'art. 112 Cost., la Corte afferma: *i)* che il principio di obbligatorietà dell'azione penale debba consentire comunque uno **spazio di valutazione discrezionale al pubblico ministero sulla configurazione dell'imputazione**; *ii)* che detto principio debba essere **bilanciato con il diritto di difesa dell'imputato**, che ha interesse a predisporre le proprie difese facendo **affidamento sull'imputazione** così come formulata dal pubblico ministero; *iii)* che **il diritto di difesa verrebbe fortemente inciso ove possano emergere imputazioni alternative** anche solo in termini di contestazione di circostanze aggravanti; *iv)* che nell'ambito del processo accusatorio **la posizione del giudice non può estendersi ad un incisivo sindacato sulle scelte compiute dal pubblico ministero sulla descrizione del fatto.**

Alla luce di quanto sopra, la Corte rigetta la questione sotto entrambi i profili denunciati. [B. Sboro]

LA RESTITUZIONE DEI PRESTITI STATALI PER IL RIPIANO DEI DEBITI PREGRESSI IN SANITÀ *NON È* SPESA SANITARIA

Corte cost., sent. 5 ottobre – 21 novembre 2022, n. 233, Pres. Sciarra, red.

Antonini

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 6 della legge della Regione Siciliana 17/03/2016, n. 3]

(art. 32, art. 81, co. 6, art. 117, co. 2, lett. *e*) ed *m*), art. 119, co. 1, 4 e 6, Cost.)

La sentenza decide la **questione sollevata dalla Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione**, (a seguito del ricorso del pm contabile contro la decisione di parifica delle Sezioni riunite per la Sicilia) **sul rendiconto della Regione Sicilia per il 2019**. Per la competenza della Corte dei conti e la natura del giudizio di parifica si rinvia alla sent. n. 184/2022, sul conflitto di attribuzioni sollevato dalla Regione.

La q.l.c. è incentrata **sull’inserimento nel cd. “perimetro sanitario”**, rigorosamente delimitato dall’art. 20 del d.lgs. n. 118/2011, **di una spesa riferita al rientro da un prestito statale risalente alla Finanziaria 2008** (l. n. 244/2007, art. 2, co. 46), e concordato per far fronte alla «situazione gravemente patologica» (p.to 7.1 *Diritto*) dei servizi sanitari di alcune Regioni (Lazio, Campania, Molise, Sicilia). L’accordo trasfuso nella Finanziaria prevedeva «un’imponente anticipazione di liquidità – fino a 9.100 milioni di euro – da impiegare per l’estinzione dei debiti contratti sui mercati finanziari e dei debiti commerciali cumulati fino al 31 dicembre 2005» (*ibidem*). Il contesto era, quindi, tale per cui «anche in difetto di adeguate regole contabili e di appropriati meccanismi di responsabilizzazione, la gestione della sanità di alcune regioni si è trovata in una situazione altamente deficitaria, determinando gravi disfunzioni ed esternalità negative di cui si è dovuto fare carico anche l’intero sistema nazionale» (p.to 7.2 *Diritto*). Dopo la conclusione dell’accordo è stato approvato il d.lgs. n. 118/2011, il cui art. 20 «è specificamente funzionale, coerentemente con la rubrica della stessa (Trasparenza dei conti sanitari e finalizzazione delle risorse al finanziamento dei singoli servizi sanitari regionali), a evitare opacità contabili e indebite distrazioni dei fondi destinati alla garanzia dei LEA, ovvero proprio quei fenomeni che hanno concorso al determinarsi delle gravissime situazioni prima descritte» (p.to 8 *Diritto*).

La disposizione impugnata viola esattamente questo principio – con conseguente violazione della competenza statale in materia di armonizzazione dei bilanci ex art. 117, co. 2, lett. *e*), Cost. – perché ha autorizzato, a decorrere dall’esercizio finanziario 2016, l’utilizzo di una quota del Fondo sanitario per il finanziamento delle quote residue del prestito a suo tempo sottoscritto. Vero è che l’art. 20 del d.lgs. n. 118 prevede un’eccezione, per le Regioni che «gestendo “in maniera virtuosa ed efficiente le risorse correnti destinate alla garanzia dei LEA”, nonché “conseguendo sia la qualità delle prestazioni erogate, sia i risparmi nel bilancio”, “poss[o]no legittimamente mantenere i risparmi ottenuti e destinarli a finalità sanitarie più ampie” (sentenza n. 132 del 2021)» (p.to 9 *Diritto*); ma la Corte sottolinea che la disposizione impugnata non è inquadrabile in tale fattispecie, perché la spesa prevista «prescinde completamente sia dall’ipotesi di

utilizzo di risparmi conseguenti a una gestione virtuosa, sia da finalità sanitarie» (p.to 9.1).

Il punto è la **diversa natura delle due operazioni: il prestito concesso con la Finanziaria 2008 «ha fronteggiato le esigenze di cassa**, al fine di consentire alle regioni di estinguere debiti sanitari già iscritti nel loro bilancio o in quello dei loro enti, **per cui si è caratterizzato per un vincolo di destinazione** che si è impresso sul necessario utilizzo delle somme oggetto del finanziamento per pagare tempestivamente i **debiti pregressi della sanità**. Per converso, **il rimborso del prestito statale ha quale causa la mera (e neutrale) restituzione** delle somme prestate e, dunque, rispondendo ad una pura logica finanziaria, è **del tutto estraneo al vincolo di destinazione riferito alle spese sanitarie**» (p.to 9.1). Non solo: la Corte sottolinea anche che **«attraverso la norma censurata, la Regione realizza un'operazione che, a fronte della diminuzione delle risorse per i LEA, amplia la capacità di spesa nel settore non sanitario, cioè ordinario, del bilancio regionale** (sul quale, invece, dovrebbe gravare l'onere dell'ammortamento del prestito)» (p.to 9.3 *Diritto*, in cui si richiama anche la sent. n. 181/2015).

In sostanza, **la disposizione impugnata «correla [...] a una entrata certamente sanitaria (il Fondo sanitario) una spesa invece estranea a questo ambito, alterando così la struttura del perimetro sanitario prescritto dall'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, la cui finalità di armonizzazione contabile risulta chiaramente elusa»**.

Un ulteriore profilo di **violazione è poi riscontrato in relazione all'art. 117, co. 2, lett. m), Cost.**, perché, disattendendo le regole sul perimetro sanitario, «all'onere per la restituzione del prestito allo Stato – spesa, come si è visto, non sanitaria – è stata data copertura con le specifiche risorse ordinarie destinate alle spese correnti per il finanziamento e la garanzia dei LEA, distraendole così dalla loro originaria finalità» (p.to 10 *Diritto*). Vale segnalare come la **Corte contesti nel merito uno degli argomenti opposti dalla difesa regionale, secondo cui l'erogazione dei LEA sarebbe stata comunque assicurata**, richiamando la propria sent. n. 62/2020 e il rilievo in essa contenuto per cui, nonostante il formale raggiungimento degli indicatori ministeriali, «la Regione Siciliana presenta gravi criticità in relazione a singole categorie di prestazioni»; così che, «in disparte la circostanza che la prospettazione difensiva vorrebbe impropriamente escludere la denunciata violazione del parametro costituzionale al metro di una valutazione ex post, nel periodo considerato non vi è stata, come detto, la integrale erogazione dei LEA sul territorio siciliano». [C. Bergonzini]

**IL LAVORO INTERMITTENTE NON È COMPATIBILE CON QUOTA
100**

**Corte cost., sent. 4 ottobre – 30 novembre 2022, n. 234, Pres. Sciarra, red.
Sciarra**

Giudizio di legittimità in via incidentale

[Art. 14, c. 3°, del d. l. 28/01/2019, n. 4, convertito nella legge 28/03/2019, n. 26.]

(art. 3 Cost.)

La Corte costituzionale rigetta la questione di costituzionalità relativa alla violazione del principio di eguaglianza *ex* art. 3 Cost., relativa all'art. 14, comma 3, del d.l. n. 4 del 2019, n. 4, come convertito, che prevede la non cumulabilità del regime di pensione anticipata (quota 100) con i redditi da lavoro dipendente o autonomo, ad eccezione di quelli derivanti da lavoro autonomo occasionale, nel limite di 5.000 euro lordi annui. La tesi, infatti, sostenuta dal giudice *a quo* era che il lavoro di tipo intermittente fosse assimilabile al lavoro autonomo occasionale e che, dunque, l'esclusione dal primo dal regime di cumulabilità pensionistica comportasse un trattamento discriminatorio. A questo proposito e per argomentare la sua posizione, il rimettente riteneva privo di giustificazione il trattamento differenziato del divieto di cumulo a seconda che i redditi percepiti dal pensionato derivino da attività di lavoro dipendente o da lavoro autonomo e, inoltre, dubitava che il lavoro intermittente senza obbligo di rispondere alla chiamata potesse essere ricondotto nell'alveo del lavoro subordinato, in ragione della natura flessibile della prestazione richiesta.

La Corte costituzionale nega l'equiparazione prospettata dal giudice rimettente, sostenendo la non omogeneità delle due categorie del lavoro intermittente e di quello occasionale. La differenza tra le due tipologie contrattuali di lavoro si gioca tutta, infatti, sull'eterodirezione, che è presente nel lavoro intermittente e che, al contrario, manca nel lavoro occasionale da cui deriva, a cascata, la diversa disciplina del divieto di cumulo: mentre al lavoro intermittente, proprio perché subordinato, si accompagna l'obbligo di contribuzione, così non accade per il lavoro autonomo occasionale produttivo di redditi entro la soglia massima dei 5.000 euro lordi annui. Più in generale, il presupposto del ragionamento dei giudici costituzionali parte dal dato che il divieto di cumulo previsto dalla norma censurata risponde a più ampie esigenze di razionalità del sistema pensionistico, all'interno del quale il regime derogatorio introdotto dal legislatore del 2019 con una misura

sperimentale e temporalmente limitata, risulta particolarmente vantaggioso per chi scelga di farvi ricorso e che, pertanto, il legislatore ha preteso, non irragionevolmente, che il soggetto che sceglie di usufruire di tale trattamento esca dal mercato del lavoro, sia per la sostenibilità del sistema previdenziale, sia per favorire il ricambio generazionale. A questi fini, dunque, il regime differenziato tra lavoro intermittente ed occasionale non risulta una scelta legislativa irragionevole in quanto il lavoro autonomo occasionale, per la sua natura residuale, non incide in modo diretto e significativo sulle dinamiche occupazionali, né su quelle previdenziali e si differenzia per questo dal lavoro subordinato, sia pure nella peculiare modalità flessibile del lavoro intermittente. Dalla mancata disomogeneità di trattamento, dunque, conseguenza delle diversità delle categorie di contratto di lavoro, deriva la non irragionevolezza dell'esclusione del lavoro intermittente dal regime di cumulabilità del regime pensionistico anticipato. [F. Medico]

RIPERIMETRAZIONE DEI PARCHI NATURALI E PARTECIPAZIONE A SCHEMA VINCOLATO DELLE AUTONOMIE TERRITORIALI

Corte cost., sent. 6 ottobre – 28 novembre 2022, n. 235, Pres. Sciarra, red. de Pretis

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Legge regionale Abruzzo 8 giugno 2021, n. 14, artt. 2, 3 e 8]

(Costituzione, artt. 2, 3, 9, secondo comma, 97 e 117, secondo comma, lettere *g), b), l), m)* ed *s)*)

La sentenza in parte accoglie e in parte dichiara inammissibili le censure promosse dal Presidente del Consiglio contro diverse disposizioni contenute nella legge regionale Abruzzo n. 14 del 2021, contenente norme sul parco naturale regionale Sirente Velino. Le disposizioni impugnate erano quelle relative alla ripermimetrazione del parco, con riduzione della sua area di circa 6.400 ettari (art. 2); alla nuova disciplina degli organi di governo dell'ente parco (art. 3); alla qualifica di agente di polizia giudiziaria riconosciuta alle guardie del parco (art. 8).

La Corte accoglie la questione avente ad oggetto la norma che ridefiniva in riduzione il perimetro del parco, rilevando la violazione delle norme sulla partecipazione degli enti locali prescritte dall'art. 22, comma 1, lett. a), della legge n. 394 del 1991, che configurano norme interposte in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.

La pronuncia concede che in assenza del piano del parco la **perimetrazione provvisoria** effettuata dalla legge istitutiva dell'area protetta può essere modificata a mezzo della legge, che costituisce il **contrarius actus**. Riconosce, altresì, che i comuni e la comunità del Parco erano intervenuti nel procedimento di formazione della legge regionale, interloquendo in ordine alla decisione di ripermetrare il parco. Senonché, la Corte ritiene che tale **partecipazione degli enti locali** (comuni, province e comunità montane) debba svolgersi nelle **forme qualificate** previste dalla legge-quadro statale.

Secondo la Corte, l'art. 22, comma 1, lett. a), della legge n. 394 del 1991, stabilendo che *“la partecipazione si realizza ... attraverso conferenze per la redazione di un documento di indirizzo relativo all'analisi territoriale dell'area da destinare a protezione, alla perimetrazione provvisoria, all'individuazione degli obiettivi da perseguire, alla valutazione degli effetti dell'istituzione dell'area protetta”*, disciplina un **coinvolgimento “rinforzato”**, che non si esaurisce nel semplice coinvolgimento degli enti locali interessati, bensì esige il rispetto di tutte le specifiche condizioni e modalità di partecipazione analiticamente individuate dalla disposizione.

La sentenza osserva che si tratta di condizioni dirette a far sì che la partecipazione degli enti locali interessati all'istruttoria sia *“effettivamente idonea a incidere sulla scelta da assumere all'esito del procedimento di istituzione del parco (e di sua modifica)”*, e che la stessa istruttoria *“si fondi su una corretta rappresentazione fattuale delle aree su cui si interviene, operata tramite un'adeguata analisi territoriale, e che le finalità perseguite corrispondano a obiettivi preventivamente individuati e tengano conto degli effetti previsti, così come pretende la logica di ogni corretta scelta pubblica, prima ancora che l'art. 22, comma 1, lettera a), della legge n. 394 del 1991”*.

Inammissibile, per carenze nella prospettazione della censura, risulta l'impugnazione delle nuove norme sugli organi del parco, mentre fondata, per violazione della competenza statale sull'ordinamento processuale penale, è la questione appuntata sulla norma che attribuiva alle guardie del parco la qualifica di agente di polizia giudiziaria. [F. Corvaja]

LA LEGGE DELLA CALABRIA SUGLI USI CIVICI LEDE LA COMPETENZA ESCLUSIVA STATALE

Corte cost., sent. 5 ottobre – 28 novembre 2022, n. 236, Pres. Sciarra, red.

Navarretta

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 1 della legge della Regione Calabria 28 dicembre 2021, n. 41]

(Artt. artt. 9, 117, secondo comma, lettere s) ed l), nonché 118 Cost)

La L.R. della Calabria n.41 del 2021 prevedeva la proroga, al 31 dicembre 2022, del termine (peraltro già in precedenza prorogato più volte) per l'attivazione di un procedimento semplificato (e transitorio) disciplinato dall'art. 27 della L.R. 21 agosto 2007, n. 18 «per la liquidazione degli usi civici, per la legittimazione delle occupazioni *sine titulo* di terre del demanio civico comunale e per l'affrancazione del fondo enfiteutico».

Ad avviso della difesa erariale, tale disciplina lede la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e, al contempo, comporta una lesione della tutela dell'ambiente, in quanto consente il perfezionamento della procedura su istanza del privato con la semplice formazione del silenzio-assenso.

La Corte, dopo aver ricostruito l'evoluzione dell'istituto degli usi civici e della relativa normativa statale, ha osservato come lo Stato avesse conferito alle Regioni una delega limitata alle soli funzioni amministrative che, dunque, «non consente alle regioni di disciplinare i presupposti sostanziali dei diversi meccanismi e, invero, neppure di intervenire sui relativi procedimenti, ove il distacco dal modello delineato dal legislatore statale finisca per tradursi in un diverso modo di incidere sul regime giuridico di tali beni, operante solo nella singola regione». La normativa statale, peraltro, opererebbe un bilanciamento tra opposte esigenze mediante un **«delicato e complesso raccordo normativo [...] che impone il massimo rigore nella verifica dei presupposti sostanziali che consentono di accedere alla liquidazione degli usi, alla affrancazione del fondo e alla legittimazione delle occupazioni *sine titulo* [e] non consente alcuna ingerenza da parte del legislatore regionale»**.

La Corte ha dunque ritenuto costituzionalmente illegittimo l'art. 1 della L.R. Calabria n. 41 del 2021, «in quanto disposizione che proroga una disciplina invasiva della materia di competenza esclusiva del legislatore statale “ordinamento civile”, differenziando, per il solo territorio della Regione Calabria, il modo di procedere alla liquidazione degli usi civici, all'affrancazione del fondo enfiteutico e alla legittimazione delle occupazioni *sine titulo*».

La Corte (anche alla luce dell'apposizione, da parte del Legislatore statale, del vincolo paesaggistico su tutti i beni destinati a usi civici) ha altresì ritenuto fondata la questione relativa alla violazione della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente. La legge regionale, infatti, è derogatoria rispetto alla normativa statale in relazione ai soggetti competenti a provvedere sulle istanze ed elusiva dei controlli predisposti a tutela del paesaggio e dell'ambiente. La norma regionale, inoltre, si pone in aperta violazione dell'art. 20 della legge sul procedimento am-

ministrativo (L. n. 241/1990) che esclude l'applicazione dell'istituto del silenzio-assenso, tra gli altri, «agli atti e procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico [e] l'ambiente». [F. Conte]

VITALIZI DEI PARLAMENTARI: INAMMISSIBILI LE QUESTIONI SOLLEVATE DAL CONSIGLIO DI GARANZIA DEL SENATO

**Corte cost., sent. 5 ottobre – 28 novembre 2022, n. 237, Pres. Sciarra, red. San
Giorgio**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 26, c. 1°, lett. b), della legge 23/12/1994, n. 724, e art. 1, c. 1°, della deliberazione del Consiglio di presidenza del Senato della Repubblica 16/10/2018, n. 6]

(artt. 2, 3, 23, 36, 38, 53, 67, 69, 117, primo comma, della Costituzione)

La Corte costituzionale ha dichiarato **inammissibili** le questioni di legittimità costituzionale sollevate, dal **Consiglio di garanzia del Senato della Repubblica**, in riferimento ad una pluralità di parametri costituzionali, dell'art. 26, comma 1, *lett. b)*, della legge n. 724 del 1994 e dell'articolo 1, c. 1°, della deliberazione del Consiglio di presidenza del Senato della Repubblica 16/10/2018, n. 6, riguardanti **l'applicazione retroattiva delle nuove regole sui vitalizi a quelli maturati prima dell'introduzione della nuova disciplina nel 2012.**

Nel giudizio *a quo*, il **Consiglio di garanzia del Senato** era chiamato a decidere, in grado di appello, in merito ad alcune controversie relative **all'applicazione della nuova disciplina dei vitalizi riconosciuti agli ex parlamentari**, come introdotta con la riforma del 2018, la quale ha innovato la disciplina dell'assegno vitalizio relativi agli anni di mandato **svolti fino al 31 dicembre 2011, uniformandola al regime previdenziale, basato sul metodo contributivo**, vigente nell'ordinamento generale e già applicato dal 2012 a tutti i vitalizi maturati successivi a tale data.

In tale contesto, l'organo di autodichia, da un lato, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 26, comma 1, *lettera b)*, della legge n. 724 del 1994 «nella parte in cui – nel sopprimere qualsiasi regime fiscale particolare per gli assegni vitalizi (ora pensioni) degli ex parlamentari – non prevede altresì che queste prestazioni vanno disciplinate nel rispetto dei principi generali in ma-

teria previdenziale, in rapporto agli articoli 2, 3, 23, 36, 38, 53, 67, 69 e 117, primo comma, della Costituzione», tra cui, in particolare, i limiti posti al legislatore nell'individuazione dei parametri per determinare i vitalizi e con essi i limiti per un eventuale adeguamento retroattivo. Dall'altro, ha sollevato una seconda questione riguardante l'articolo 1, comma 1, della deliberazione del Consiglio di presidenza del Senato n. 6 del 2018 – laddove qualificata come “regolamento minore” avente forza di legge – nella parte in cui viola i principi di proporzionalità e ragionevolezza nella determinazione retroattiva dei vitalizi, in rapporto ai medesimi parametri costituzionali richiamati in precedenza.

Quanto alla prima questione sollevata, la Corte l'ha dichiarata inammissibile in quanto **carente sotto il profilo della rilevanza**. Difatti il giudice *a quo* si è limitato ad affermare, tautologicamente, che la mancanza nella disposizione censurata di un esplicito rimando ai principi generali dell'ordinamento previdenziale assumerebbe rilevanza ai fini del giudizio di legittimità, senza chiarire le ragioni di tale rilevanza, atteso che la normativa censurata concerne il solo trattamento fiscale dell'istituto del vitalizio parlamentare e non la sua disciplina generale. Inoltre, un altro profilo di inammissibilità deriva dalla **contraddittorietà logico-argomentativa** serbata dal rimettente, il quale, dopo aver ritenuto detti principi immanenti nel sistema e vincolanti, al punto di utilizzarli quali parametro per l'annullamento di una parte della delibera, ne rileva il mancato richiamo in una disposizione legislativa che ha ad oggetto non già la disciplina generale dell'istituto di cui si tratta, ma solo la regolazione di un aspetto del tutto particolare.

Quanto alla seconda questione, la Corte preliminarmente ha rilevato che la determinazione del Consiglio di Presidenza del Senato censurata rientra nel novero dei **regolamenti parlamentari cosiddetti “minori” o “derivati”**, che rinvergono il proprio fondamento e la propria fonte di legittimazione in quelli cosiddetti “maggiori” o “generali”, approvati da ciascuna Camera ai sensi dell'articolo 64, primo comma, Cost. Pertanto, anch'essa, in quanto regolamento “minore”, costituisce una **manifestazione della potestà normativa che la Costituzione riconosce alle Camere a presidio della loro indipendenza e «per il libero ed efficiente svolgimento delle proprie funzioni» (sent. n. 262 del 2017) ed è qualificabile come fonte dell'ordinamento generale della Repubblica, produttiva di norme sottoposte agli ordinari canoni interpretativi (sent. n. 120 del 2014)**. Di conseguenza, per tale ragione, la questione sollevata deve essere dichiarata inammissibile in quanto investe un **atto normativo che non è compreso tra le fonti soggette al giudizio di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 134 Cost.**, e che costituisce, al pari dei regolamenti parlamentari maggiori, **espressione dell'autonomia normativa accordata dalla Costituzione alle Camere**.

Infine, è opportuno evidenziare che la Corte in questa sentenza, pur riconoscendo che la disciplina vitalizi è stata legittimamente regolata, fin dalla sua istituzione, mediante regolamenti “minori”, ha rilevato che ciò non discende da una necessità costituzionalmente imposta, in quanto, **la riserva di regolamento assume carattere indefettibile soltanto in materia di procedimento legislativo**. In altre materia, difatti, **è il Parlamento a poter discrezionalmente scegliere la fonte più congeniale alla materia da trattare**. Nella materia *de qua*, secondo la Corte, la regolazione attraverso la fonte legislativa – espressamente operata, con riguardo alla indennità dei parlamentari, dall’art. 69 Cost. – garantirebbe in più, rispetto alla scelta, pur legittima, della fonte regolamentare operata dal Parlamento, la scrutinabilità dell’atto normativo ad opera della stessa Corte e assicurerebbe l’omogeneità di tutta disciplina concernente lo *status* di parlamentare. [A. Con-
tieri]

**LEGITTIMO L’OBBLIGO DI ISCRIZIONE ALLA GESTIONE
SEPARATA PER INGEGNERI E ARCHITETTI NON ISCRITTI AD
INARCASSA**

**Corte cost., sent. 18 ottobre – 28 novembre 2022, n. 238, Pres. Sciarra, red.
Amoroso**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 2, co 26, L. n. 335/1995 e 18, co. 12°, D.lgs n. 98/2011, conv. con mod.,
in L. n. 111/2011]

(artt. 3, 23, 41, 117, 118, co. 4 Cost.)

Il Giudice del lavoro di Rieti ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell’art. 2, co. 26, L. n. 335/1995 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare) e dell’art. 18, co. 12, D.l. n. 98/2011, conv. con mod. in L. n. 111/2011, per contrasto con gli artt. 3, anche in riferimento all’art. 118, co. 4, 23, anche in riferimento all’art. 41, e 117 Cost., quest’ultimo in relazione all’art. 1 del Protocollo addizionale alla Cedu, nella parte in cui prevedono l’obbligo di iscrizione alla Gestione separata dell’Inps a carico degli ingegneri e degli architetti che, pur essendo iscritti ai relativi albi professionali, non possono iscriversi alla Cassa previdenziale di riferimento in quanto svolgono contestualmente anche un’altra attività lavorativa e sono, dunque, iscritti alla corrispondente forma di previdenza obbligatoria.

L'art. 2, co. 26, L. n. 335/1995, prevede, con decorrenza dal 1° gennaio 1996, l'obbligo di iscrizione alla Gestione separata costituita presso l'Inps, finalizzata all'estensione dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti, sia dei soggetti che esercitano per professione abituale, ancorché non esclusiva, attività di lavoro autonomo, sia dei titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa. L'art. 18, co. 12, del d.l. n. 98/2011, come convertito – norma dichiaratamente di interpretazione autentica del citato art. 2, co. 26, L. n. 335/1995 – dispone che quest'ultimo si interpreta nel senso che i soggetti che esercitano per professione abituale, ancorché non esclusiva, attività di lavoro autonomo, tenuti all'iscrizione presso l'apposita Gestione separata Inps, «sono esclusivamente i soggetti che svolgono attività il cui esercizio non sia subordinato all'iscrizione ad appositi albi professionali, ovvero attività non soggette al versamento contributivo agli enti di cui al comma 11, in base ai rispettivi statuti ed ordinamenti».

Nella giurisprudenza di legittimità è prevalsa la tesi secondo la quale il versamento contributivo in favore degli enti previdenziali di riferimento categoriale, cui l'attività di lavoro autonomo abitualmente esercitata non deve essere soggetta perché sorga l'obbligo di iscrizione alla Gestione separata, si specificherebbe nel contributo cd. soggettivo, vale a dire nel contributo il cui versamento è subordinato all'iscrizione all'ente previdenziale di categoria e che determina la costituzione di un vero e proprio rapporto giuridico previdenziale, comportante il diritto alle prestazioni erogate dall'ente medesimo per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti.

Pertanto dovrebbero ritenersi obbligati ad iscriversi alla Gestione separata non solo i soggetti che svolgono abitualmente attività di lavoro autonomo il cui esercizio non sia subordinato all'iscrizione ad appositi albi professionali, ma anche i soggetti che, pur svolgendo attività il cui esercizio sia subordinato a tale iscrizione, non sono tuttavia iscritti alla Cassa di previdenza professionale (eventualmente in ragione del divieto derivante dall'iscrizione ad altra forma di previdenza obbligatoria) e restano quindi obbligati al versamento del solo contributo cosiddetto integrativo (comportante l'erogazione di prestazioni assistenziali di carattere mutualistico), non anche di quello cosiddetto soggettivo.

La legge istitutiva della Cassa di previdenza degli ingegneri ed architetti espressamente esclude l'iscrizione di ingegneri ed architetti iscritti a forme di previdenza obbligatorie in dipendenza di un rapporto di lavoro subordinato o comunque di altra attività esercitata, essendo però comunque tenuti, in quanto iscritti all'albo di ingegnere od architetto, a versare alla cassa medesima un contributo integrativo.

A fronte del ricorso di un professionista che si è visto iscritto d'ufficio alla Gestione separata con relativo obbligo di versamento dei contributi, il giudice del lavoro ha rilevato l'irrazionalità e mancanza di proporzionalità della scelta del le-

gislatore, laddove l'obbligo di iscrizione alla Gestione separata avrebbe l'effetto di comprimere l'autonomia regolamentare e statutaria riconosciuta dallo stesso legislatore alle casse previdenziali private. Sarebbe altresì violato l'art. 118, co. 4, Cost. sotto il profilo del rispetto del principio di sussidiarietà, oltre all'art. 23 Cost. nella misura in cui la concreta entità della prestazione imposta dovrebbe essere chiaramente desumibile dagli interventi legislativi che riguardano l'attività dell'amministrazione.

In merito alla questione sollevata la Corte ribadisce le considerazioni già svolte (sentenza n. 104/2022) in ordine al fondamento costituzionale dell'istituto, la cui ratio – avuto riguardo alla circostanza che la tutela previdenziale assume rilevanza, sul piano costituzionale, sia per i lavoratori subordinati che per i lavoratori autonomi, essendo il lavoro tutelato in tutte le sue forme ed applicazioni (art. 35, co. 1, Cost.) – risiede nell'attuazione dell'obbligo dello Stato di dare concretezza al principio della universalità delle tutele assicurative obbligatorie relative a tutti i lavoratori (art. 35 Cost.), rispetto agli eventi indicati nell'art. 38, co. 2, Cost., nei modi previsti dal comma quarto dello stesso art. 38 (che assegna tale missione a «organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato»).

Il meccanismo introdotto dalla norma censurata – che individua i soggetti tenuti all'iscrizione nella gestione separata mediante riferimento eteronomo a norme fiscali e fa dipendere l'obbligo contributivo dal reddito tratto dal lavoro professionale, ove esercitato in via abituale – esclude sia la denunciata irragionevolezza di tale assetto, sia la violazione del canone di proporzionalità, nella misura in cui: (a) il principio di universalità delle tutele assicurative obbligatorie, su cui si fonda la vocazione universalistica della gestione separata, impone di non lasciare priva di copertura assicurativa l'attività professionale di ingegneri e architetti esclusi dall'iscrizione alla Cassa professionale e che (b) la disciplina prevista dalla legge 335/1995 non comporta alcuna irragionevole compressione dell'autonomia regolamentare e statutaria riconosciuta dal legislatore alle casse previdenziali private, dal momento che il rapporto intercorrente tra le casse professionali e la Gestione separata si pone in termini non già di alternatività, ma di complementarità, in quanto l'istituto residuale della Gestione separata opera proprio in relazione ai soggetti e alle attività eventualmente esclusi dalla cassa professionale di categoria [S. Rossi].

È ILLEGITTIMA LA NORMATIVA REGIONALE IN TEMA DI TAGLIO CULTURALE IN QUANTO RIENTRA TRA LE MATERIE DI ESCLUSIVA COMPETENZA DELLO STATO

Corte cost., sent. 9 novembre – 29 novembre 2022, n. 239, Pres. Sciarra, red. De Pretis

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 1 della legge reg. Toscana, n. 52 del 2021]

(Art. 117, comma 2, lettera s) della Cost. 117; art. 9 Cost.; art. 117, comma 1, della Cost., con riferimento all'art. 6 CEDU)

È illegittimo l'art. 1 della legge reg. Toscana, n. 52 del 2021 che, in materia di **taglio culturale**, stabilisce che non è richiesta l'**autorizzazione paesaggistica** per gli interventi da eseguirsi nelle aree vincolate ai sensi dell'articolo 136 del D.Lgs. 42/2004, con la sola eccezione di quelle in cui la dichiarazione di notevole interesse pubblico riguardi in modo esclusivo i boschi. Il motivo risiede nel fatto che si tratta di una materia di **competenza esclusiva statale**, già normata dall'art. 149 cod. beni culturali che indica le opere non soggette ad autorizzazione paesaggistica; pertanto, è illegittima qualsiasi possibilità di intervento ad opera della legge regionale. Come già ribadito in precedenti pronunce (sent. n. 139 del 2013 e sent. n. 144 del 2021), infatti, nelle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato, alla **norma regionale non è consentito riprodurre o esplicitare la disciplina statale**, anche senza produrre effetti innovativi sull'ordinamento.

Tuttavia, la Corte sottolinea come il medesimo parametro sarebbe violato anche sotto un diverso profilo: sulla base della giurisprudenza amministrativa (da ultimo Consiglio di Stato, parere n. 1233 del 2020) e delle più recenti norme statali (art. 7, comma 12, t.u. foreste e l'art. 36, comma 3, del d.l. n. 77 del 2021), l'esonero del taglio culturale dall'autorizzazione paesaggistica non potrebbe in ogni caso operare nelle aree vincolate.

Pertanto, la disposizione impugnata non presenta un valore meramente esplicativo del significato della disposizione statale e, quindi, anche in questa prospettiva, la disposizione impugnata viola l'art. 117, comma 2, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 146 e 149 cod. beni culturali. [M. Caldironi]

**ILLEGITTIMA INTERPRETAZIONE AUTENTICA DI PRINCIPI
FONDAMENTALI A MEZZO DI LEGGE REGIONALE (E UNA TECNICA
NORMATIVA DISCUTIBILE MA NON ILLEGITTIMA)**

Corte cost., sent. 19 ottobre – 1° dicembre 2022, n. 240, Pres. Sciarra, red. de Pretis

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Legge regionale Puglia 30 novembre 2021, n. 39, artt. 2, 3, 4 e 5]

(Costituzione, artt. 3, 97, secondo comma, 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma)

La sentenza decide il ricorso proposto dal Governo contro diverse disposizioni in materia di edilizia e urbanistica contenute nella legge regionale Puglia n. 39 del 2021.

La Corte respinge la censura diretta contro l'art. 2 della legge, censura che lamentava l'**irragionevolezza della tecnica normativa** consistente nell'aggiungere, con lo strumento della novella, nuove disposizioni all'interno di un articolo della precedente legge regionale n. 56 del 1980, "Tutela ed uso del territorio", divenuto inefficace in quanto applicabile fino alla entrata in vigore della pianificazione paesaggistica, nel frattempo adottata dalla Regione Puglia. Precisamente, la disposizione impugnata andava ad inserire le lettere *g-bis*), *g-ter*) e *g-quater*), nell'art. 51, comma 1, della legge regionale n. 56 del 1980, rubricato "Limitazione delle previsioni insediative fino all'entrata in vigore dei Piani territoriali" e contenente norme applicabili "sino all'entrata in vigore dei piani territoriali".

Secondo la sentenza, tale collocazione è "discutibile", ma "*non sembra tradurre in irragionevolezza tale da inficiarne la legittimità costituzionale*". Infatti, "**la collocazione della nuova disciplina nel tessuto normativo preesistente rientra nella facoltà di scelta del legislatore regionale, il quale non incontra altri limiti, nell'individuazione del testo sul quale intervenire con modifiche innovative, che non sia quello della manifesta irragionevolezza**".

La sentenza osserva, in proposito, (i) che il contesto nel quale si inserisce la nuova disciplina rimaneva pertinente, perché sia la norma preesistente, sia il frammento normativo inserito, riguardano il tema dei limiti all'edificazione in determinate aree del territorio regionale; (ii) che l'articolo nel suo complesso non poteva dirsi inefficace per il sopravvento della condizione alla quale è subordinata l'applicabilità delle sue previsioni, giacché la norma stessa continua ad essere vigente e idonea a produrre i suoi effetti, ove ricorrano le condizioni per la sua concreta applicazione, per esempio nella ipotesi che il piano territoriale venga successivamente meno per qualsiasi motivo; (iii) che le modifiche apportate con la disposizione impugnate producono comunque effetti, non essendo evidentemente soggette alla stessa condizione temporale, come risulta dalla lettera *g-bis*), le cui previsioni sono destinate ad operare "nel rispetto delle norme di tutela paesaggistica del Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR)".

La sentenza accoglie invece la censura sollevata contro l'art. 3 della legge regionale in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., per asserita violazione dei **principi fondamentali della materia** “governo del territorio”. La norma impugnata qualificava gli interventi del **Piano casa** realizzabili in aree comprese nel PPTR come **ristrutturazioni edilizie** ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera d), t.u. edilizia, nell'interpretazione che di questa disposizione aveva proposto il Consiglio superiore dei lavori pubblici in un parere, espressamente richiamato dal legislatore regionale. Secondo tale parere regime edilizio più rigoroso si sarebbe applicato solo agli immobili tutelati con vincolo puntuale, mentre per gli immobili ubicati in aree vincolate, ma non di pregio, avrebbe operato la regola meno restrittiva che fa rientrare nella «ristrutturazione edilizia» la demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversa sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche.

La Corte ritiene che la **legge regionale non possa fissare il contenuto normativo di una disposizione di principio**, osservando che “*la scelta regionale di rendere l'opzione interpretativa prescelta vincolante ai fini dell'applicazione del 'Piano casa', incidendo sulla qualificazione degli interventi edilizi e sul loro regime, opera in uno spazio di disciplina riservato allo Stato*”. Richiamando la sentenza n. 233 del 2015, i giudici costituzionali rilevano che in tale ambito alla Regione è precluso di **irrigidire nelle forme della legge regionale l'interpretazione della norma di principio**, anche quanto tale interpretazione sia quella desumibile dall'applicazione in concreto della disciplina, giacché “*dette scelte non possono che essere rimesse al legislatore statale, per evidenti esigenze di uniforme trattamento sull'intero territorio nazionale*”. La sentenza opera quindi un intervento correttivo sulla disposizione impugnata, attraverso un intervento ablativo parziale, limitato alle parole «così come interpretato con circolare del 2 dicembre 2020 dei Ministeri delle Infrastrutture, Trasporti e Pubblica Amministrazione e con parere del Consiglio superiore dei Lavori pubblici dell'8 luglio 2021,», correzione che restituisce alla norma impugnata la natura di **rinvio mobile** all'art. 3, comma 1, lettera d), t.u. edilizia, e dunque alla disposizione di principio. [F. Corvaja]

ILLEGITTIMA LA DELIBERA DI INSINDACABILITÀ RELATIVA ALLE DICHIARAZIONI DELL'ON. ESPOSITO SULLE MANIFESTAZIONI CONTRO LA TAV

Corte cost., sent. 10 novembre – 1° dicembre 2022, n. 241, Pres. Sciarra, red.
Barbera

Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato [fase di merito]

(Deliberazione di insindacabilità adottata dalla Camera dei deputati il 24 marzo 2021, doc. IV-ter, n. 11-A)

[Art. 68, primo comma, Cost.]

È fondato il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Tribunale ordinario di Torino, sesta sezione penale, nei confronti della Camera dei deputati, in riferimento alla deliberazione con cui quest'ultima ha affermato l'insindacabilità delle opinioni scritte dal deputato Stefano Esposito sulla sua pagina *facebook*.

Stefano Esposito, all'epoca dei fatti deputato, dopo alcune manifestazioni al cantiere della TAV, ha infatti pubblicato il seguente *post*, in relazione al quale è stato imputato del reato di diffamazione aggravata: «*Stanotte durante l'attacco al cantiere di Chiomonte indovinate un po' chi dava supporto ai teppisti informandoli via cellulare dei movimenti della polizia? [G.V.]. Il tutto coordinato da [D.L.], portavoce di [G.R.] che è agli arresti domiciliari e quindi dispensa ordini dalla poltrona di casa sua. Un vero schifo!*».

Sospeso il giudizio penale e tramessi gli atti alla Camera dei deputati, quest'ultima, ha ritenuto le affermazioni dell'on. Esposito opinioni di un parlamentare espresse nell'esercizio delle sue funzioni, secondo quanto previsto dall'art. 68, primo comma, Cost. Da qui, il Tribunale di Torino ha sollevato il presente conflitto.

La Corte costituzionale si è espressa per la fondatezza dello stesso. In particolare, dapprima ha richiamato la propria costante giurisprudenza secondo cui, per ravvisare un nesso funzionale tra le dichiarazioni rese *extra moenia* da un deputato e l'espletamento delle sue funzioni, è necessario che dette affermazioni siano ricondotte all'attività parlamentare. **Tuttavia** ha ribadito come, **in astratto, non sia da escludere** che, nel sistema costituzionale italiano, **l'insindacabilità possa coprire dichiarazioni rese anche al di fuori dell'ambito assembleare qualora esse non siano necessariamente connesse ad atti parlamentari, purché, però, sia esistente un evidente e qualificato nesso con la funzione parlamentare (sentenza n. 133 del 2018).**

Ciò premesso, il giudice delle leggi ha sottolineato come, nel caso di specie, tale vaglio non possa non tenere conto del fatto che **il deputato si è espressamente riferito a soggetti nominalmente individuati, attribuendo loro fatti specifici e determinati.**

In riferimento a questi ultimi, né la deliberazione parlamentare del 24 marzo 2021, né la difesa della Camera hanno indicato atti parlamentari presentati dall'on. Esposito, anteriori o contestuali alle dichiarazioni oggetto di imputazione, con contenuto corrispondente a quanto da questi pubblicato sulla sua pagina *facebook*. E per quanto il deputato abbia presentato, nel corso della sua attività parlamentare, diversi atti relativi alle azioni di sabotaggio commesse ai danni del cantiere della TAV, in nessuno vi è uno specifico riferimento alle persone dei querelanti, né ad una loro puntuale attività di propalazione e impiego di informazioni riservate. Insomma nessuno di detti atti ha un contenuto che possa nella sostanza corrispondere al fatto denunciato pubblicamente. Per tali ragioni la Corte costituzionale ha annullato la richiamata delibera di insindacabilità della Camera dei deputati. [Antonio Chiusolo]

**LE REGIONI IN PIANO DI RIENTRO FINANZIARIO POSSONO
EROGARE GRATUITAMENTE (NEI LIMITI DEI LEA) I TEST
GENETICI DELL'ESOMA**

**Corte cost., sent. 9 novembre – 7 dicembre 2022, n. 242, Pres. Sciarra,
red. Buscema**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

(l. Reg. Puglia n. 28/2021, artt. 1, co. 2, 5 e 6; l. Reg. Puglia n. 36/2021,
art. 7)

[Cost., artt. 81, 117, secondo comma, lett. m), e terzo comma; d. lgs.
124/1998, art. 5, co. 1, lett. b); D.M. n. 279/2001, art. 5; l. n. 311/2004, art. 1 co.
174; All. 4 del d.P.C.M. 12 gennaio 2017]

Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale delle norme della l. reg. n. 28/2021, nella parte in cui ha istituito il «Servizio di analisi genomica avanzata– ESOMA».

Secondo il ricorrente le norme impugnate si porrebbero in contrasto con la Costituzione e le norme statali, in quanto nell'includere la prestazione in considerazione, provvederebbero alla determinazione dei LEA; si ravviserebbe una difformità rispetto alla disciplina nazionale anche nel prevedere, da parte delle disposizioni regionali, l'esenzione della partecipazione al costo, anche quando la prestazione non sia prescritta da uno specialista del SSN e non sia eseguita presso uno dei presidi della Rete nazionale per la prevenzione delle

malattie rare, nonché quando la prestazione sia svolta in caso di “mera curiosità prognostica” o di “rischio riproduttivo”. Il contrasto con la normativa nazionale riguarderebbe anche la previsione regionale secondo la quale in caso di identificazione della mutazione genetica il paziente sia indirizzato presso l’Unità operativa di genetica medica richiedente per una consulenza specialistica, mentre la normativa statale prevederebbe che la consulenza del medico genetista debba precedere l’esecuzione del test.

Nelle more del giudizio, la Regione Puglia ha modificato la normativa in oggetto, attraverso l’art. 7, l. n. 36/2021, altresì impugnato dal Presidente del Consiglio.

Ad avviso del ricorrente la disposizione non eliminerebbe le difformità della disciplina rispetto a quanto prescritto a livello nazionale. In particolare la norma continuerebbe a riferirsi a una prestazione non rientrante nei LEA e quindi non erogabile dalla Regione Puglia, sottoposta a piano di rientro dal disavanzo sanitario, preclusivo dell’erogazione di prestazioni sanitarie ulteriori rispetto ai LEA. Si registrerebbe altresì una violazione della Costituzione e dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica. Si ravviserebbe anche un contrasto con la Costituzione e con la normativa nazionale la quale prevederebbe l’assunzione dei costi da parte del SSN solo in caso di accertata evidenza della malattia e non di mero sospetto.

La Corte Costituzionale, nel riunire i giudizi, ha dichiarato cessata la materia del contendere in riferimento alle questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni della l. reg. pugliese n. 28/2021, ritenendo lo *ius superveniens* soddisfacente delle pretese del ricorrente.

Per la Corte infatti la nuova normativa regionale - stabilendo che il servizio di analisi genomica è garantito dal SSR in regime di esenzione alla compartecipazione della spesa sanitaria, qualora ne ricorrano le condizioni previste dalle disposizioni vigenti - rimanda alla disciplina generale in materia secondo la tecnica del rinvio mobile, con la funzione di indicare la fonte competente a regolare una determinata materia e “non di novarla” (sent. n. 250/2014).

La normativa nazionale vigente comprende tra le prestazioni soggette a esenzione anche la diagnostica strumentale e di laboratorio, incluse le voci che fanno riferimento alla «tipizzazione genomica [...] mediante sequenziamento diretto». Alla luce del rinvio operato dalle norme regionali, la norma impugnata si deve intendere nel senso che **la prestazione diagnostica richiamata possa essere erogata in regime di esenzione, solo alle condizioni e nella misura in cui risulti inclusa tra quelle ricomprese nei LEA attualmente vigenti**

Per questa ragione, priva di fondamento diventa la censura secondo la quale la disposizione regionale avrebbe previsto una prestazione non inclusa nei LEA e

quindi non erogabile dalla Regione Puglia, tuttora soggetta al piano di rientro dal disavanzo sanitario.

Parimenti non fondata è la censura relativa alla esenzione dal contributo alla spesa. La norma impugnata, nel ricollegare detta esenzione al sospetto diagnostico e non alla diagnosi accertata, si pone in linea con quanto previsto dal legislatore statale, il quale proprio sulla base di un «sospetto diagnostico» prevede l'erogazione in regime di esenzione dalla partecipazione al costo delle prestazioni finalizzate alla diagnosi» [F. Covino].

IL TERMINE A DIFESA DELL'IMPUTATO NEL GIUDIZIO DIRETTISSIMO NON PUÒ PRECLUDERE LA SCELTA DI RITI ALTERNATIVI

Corte cost., sent. 10 novembre – 2 dicembre 2022, n. 243 – Pres. Sciarra; red. Petitti

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Artt. 451, c. 5° e 6°, e 558, c. 7° e 8°, del codice di procedura penale]

(artt. 3, 24, 117 c. 1 Cost.)

La sentenza dichiara l'illegittimità costituzionale del diritto vivente secondo cui il termine a difesa concesso all'imputato nel giudizio direttissimo preclude la scelta di riti alternativi.

Il giudice *a quo* dubitava della legittimità costituzionale degli artt. 451, c. 5 e 6, e 558, c. 7 e 8, c.p.p. nella parte in cui prevedono il diritto ad un termine a difesa soltanto a seguito dell'apertura del dibattimento, invece di prevedere la possibilità di accedere ai riti alternativi *anche all'esito* del termine a difesa eventualmente richiesto. Ad avviso del rimettente, detta disciplina risulterebbe lesiva dell'art. 24 Cost., poiché priverebbe l'imputato di un termine per ponderare adeguatamente la scelta di riti alternativi, definita in passato dalla Corte come «una modalità di esercizio, tra le più qualificanti, del diritto di difesa». In secondo luogo, il giudice riteneva la disciplina in contrasto con l'art. 3 Cost. per via della disparità di trattamento operata tra l'imputato sottoposto a giudizio direttissimo rispetto agli imputati sottoposti ad altro rito, cui è invece consentito giovare di un termine a difesa per la scelta di riti alternativi. Infine, ad avviso del giudice *a quo*, risulterebbe violato l'art. 117, c. 1, Cost. in relazione all'art. 6, para. 3, lett. b) CEDU e all'art. 14, para. 3, lett. b) del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici.

La Corte accoglie la questione rispetto all'art. 24 Cost., dichiarando assorbite le restanti censure.

La Corte ricorda infatti come essa sia già intervenuta con l'**ord. n. 254/1993** ad affermare la **possibilità di interpretare la disciplina oggetto di scrutinio conformemente a Costituzione**, atteso che la concessione del termine a difesa ben può considerarsi un momento antecedente all'apertura del dibattimento che non preclude la scelta di riti alternativi. Nonostante tale precedente, tuttavia, **la Corte dà atto della giurisprudenza di legittimità ormai consolidatasi in senso contrario**, tanto da formare ormai diritto vivente, rispetto al quale non sono più possibili soluzioni alternative. Pertanto, **la Corte dichiara l'illegittimità delle norme oggetto di scrutinio «in quanto interpretat[e] nel senso che la concessione del termine a difesa nel giudizio direttissimo preclude all'imputato di formulare, nella prima udienza successiva allo spirare del suddetto termine, la richiesta di giudizio abbreviato o di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'art. 444 cod. proc. pen.»**. [B. Sboro]

**INCOSTITUZIONALE IL REATO MILITARE DI SABOTAGGIO
TEMPORANEO
NELLA PARTE IN CUI NON PREVEDE LA POSSIBILITÀ DI
DIMINUIRE LA PENA
PER FATTI DI LIEVE ENTITÀ**

Corte cost., sent. 19 ottobre – 2 dicembre 2022, n. 244, Pres. Sciarra, red. Viganò

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 167 cod. pen. mil. pace]

(Artt. 3 e 27 Cost.)

La sentenza dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 167, primo comma, cod. pen. mil. pace, nella parte in cui non prevede che la pena sia diminuita se il fatto di rendere temporaneamente inservibili, in tutto o in parte, navi, aeromobili, convogli, strade, stabilimenti, depositi o altre opere militari o adibite al servizio delle Forze armate dello Stato risulti, per la particolare tenuità del danno causato, di lieve entità.

La Corte di Cassazione censurava il reato di distruzione o sabotaggio di opere militari punito dal cod. pen. mil. pace con la reclusione non inferiore a otto anni

per contrasto con il principio di proporzionalità della pena. Il giudice *a quo* in particolare lamentava, da un lato, una irragionevole disparità di trattamento rispetto alla corrispondente figura delittuosa di distruzione o sabotaggio di opere militari prevista dal cod. pen. comune, per la quale è prevista una diminuzione della pena fino a un terzo quando il fatto risulti di lieve entità; dall'altro, anche a prescindere da questo raffronto, l'eccezionale asprezza del minimo edittale, suscettibile di condurre all'applicazione nel caso concreto di una pena non proporzionata all'effettiva gravità del fatto.

Ricostruiti i termini in cui si svolge il **sindacato costituzionale sulla dosimetria della pena**, la Corte respinge la censura di ingiustificata disparità di trattamento, ma accoglie la questione sotto il secondo profilo.

Quanto al primo profilo, infatti, **il diverso trattamento penale del sabotaggio militare rispetto al sabotaggio comune risulta giustificabile in ragione degli speciali doveri di custodia** delle installazioni militari che ricadono sugli appartenenti delle Forze armate. L'esistenza di uno speciale rapporto con la *res* può, cioè, giustificare l'inflizione di una sanzione più severa a carico del militare che la distrugga o renda inservibile.

Non è invece giustificabile in alcun modo per la Corte **la totale assenza di una “valvola di sicurezza” analoga a quella prevista per il sabotaggio comune, che rende la pena prevista dal codice penale militare manifestamente sproporzionata rispetto alle pur facilmente immaginabili fattispecie di lieve entità** (come, ad esempio, il mancato rifornimento di un automezzo) **e, comunque, strutturalmente incapace di adeguarsi al concreto disvalore del singolo fatto da punire**. Ciò comporta, peraltro, anche una violazione dei principi di individualizzazione della pena e necessaria funzione rieducativa.

Non potendo estendere la diminuzione prevista per il sabotaggio comune, poiché quest'ultimo non costituisce idoneo *tertium comparationis*, la Corte adotta una pronuncia a rime adeguate che estende alla disposizione censurata – e, più in particolare, al frammento dell'art. 167 cod. pen. mil. pace relativo alle sole condotte di sabotaggio temporaneo – la possibilità di attenuazione della pena già prevista dall'art. 171, numero 2), cod. pen. mil. pace per figure criminose contigue a quella del sabotaggio militare. [P.F. Bresciani]

DOPO 10 ANNI, UNA DECISIONE CHE RIPETE LA N. 22 DEL 2012

Corte cost., sent. 18 ottobre – 9 dicembre 2022, n. 245, Pres. Sciarra, red.

Antonini

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 2, co. 2 *quater*, d.l. n. 225 del 2010, conv., con modif., nella l. n. 10 del 2011]

(artt. 77 Cost.)

La decisione definisce una questione di legittimità costituzionale che lamentava l'**eterogeneità delle disposizioni approvate in sede di conversione rispetto all'originario decreto-legge n. 225 del 2010**, riguardante la «proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese o alle famiglie». Le disposizioni contestate risultano strettamente collegate – **«complementari» – a quelle che, dello stesso provvedimento, furono dichiarate illegittime con la sent. n. 22 del 2012**, con cui la Corte avviò il sindacato sulla limitata emendabilità della legge di conversione. Allora si trattava dell'affidamento al Presidente della regione, oggi dell'affidamento al Direttore dell'Agenzia delle dogane, del potere di aumentare l'aliquota dell'accisa per reintegrare il fondo di riserva per le spese impreviste del bilancio dello Stato (qualora intaccato per insufficienza del fondo nazionale della protezione civile, per il finanziamento delle spese conseguenti alla dichiarazione dello stato di emergenza per eventi calamitosi). Pur nella comunanza di contenuti e di genesi delle norme censurate, la Corte non traspone «meccanicamente» le ragioni del noto precedente all'attuale. **L'accoglimento si fonda sui principali argomenti presenti in un decennio di giurisprudenza: la Corte auto-limita il proprio sindacato alla palese estraneità delle norme all'oggetto o alla finalità del provvedimento; non si accontenta della riconducibilità della norma a una materia «concettualmente “anodina”» come quella finanziaria**, la quale potrebbe essere riguardata da qualsiasi intervento normativo con effetti finanziari indiretti (sent. n. 247 del 2019); **rileva che si tratta di una regolamentazione “a regime” di diversi aspetti della disciplina relativa al servizio della protezione civile (sent. n. 22 del 2012); valorizza le ricadute a livello procedimentale del vizio di evidente disomogeneità; ricorda che in caso di discipline estranee alla *ratio* unitaria del decreto-legge ma supportate «secondo il giudizio politico del Governo, [da] profili autonomi di necessità e urgenza, le stesse ben potrebbero essere contenute in atti normativi urgenti del potere esecutivo distinti e separati»**. Su questi ultimi profili, oggi, la Corte insiste particolarmente: **la censura dell'uso improprio e strumentale del decreto-legge è connesso all'esigenza di preservare l'ordinaria funzionalità del procedimento legislativo, tanto più in materia tributaria, «ambito anche storicamente caratteriz-**

zato dal rilievo dei parlamenti», ancor più quando la conversione sia oggetto di maxiemendamento connesso a fiducia. [C. Domenicali]

ILLEGITTIMO L'AUTOMATISMO SANZIONATORIO DELLA REVOCA DELLA PATENTE PER IL CUSTODE DI UN MEZZO SEQUESTRATO CHE CIRCOLA ABUSIVAMENTE

Corte cost., sent. 9 novembre – 9 dicembre 2022, n. 246, Pres. Sciarra, red. Amoroso

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[D.lgs. n. 285/1992, art. 213, comma 8]

(Art. 3 Cost.)

La sentenza dichiara l'incostituzionalità dell'art. 213, comma 8, d.lgs. n. 285 del 1992 (Nuovo codice della strada) nella parte in cui prevede **l'applicazione obbligatoria anziché facoltativa** della sanzione accessoria della revoca della patente in capo al soggetto nominato custode di un mezzo sequestrato che circoli abusivamente con il medesimo o, comunque, consenta che altri circolino abusivamente con esso.

La soluzione della questione deriva dall'applicazione dell'orientamento consolidato in materia di **principio di proporzionalità sanzionatoria**, che la Corte ritiene, da un lato, applicabile anche alle sanzioni amministrative e, dall'altro, implicare un divieto di automatismi sanzionatori quando, per la possibile diversa gravità delle condotte integranti l'illecito, l'impossibilità di individualizzare la pena comporti un serio rischio di disparità di trattamento e irragionevolezza intrinseca.

In particolare, siccome le circostanze specifiche della violazione dell'obbligo di custodia del mezzo sequestrato possono, in concreto, essere le più varie, la previsione rigida e automatica della revoca obbligatoria della patente di guida non soddisfa, per la Corte, lo standard di proporzionalità sanzionatoria. Tale **automatismo preclude difatti all'autorità pubblica di valutare la necessità della revoca «sia in riferimento alle circostanze del caso concreto, impedendo di considerare la gravità della violazione dei doveri di custodia nel caso specifico, sia con riguardo alle ripercussioni che la revoca della patente ha su aspetti essenziali della vita, nella sua quotidianità, e del lavoro».**

Per queste ragioni la sentenza rende meramente facoltativa l'applicazione della sanzione accessoria, facendo espressamente salva la possibilità per il legislatore di introdurre per il futuro criteri differenti di flessibilizzazione del trattamento sanzionatorio. [P.F. Bresciani]

**INAMMISSIBILI E INFONDATE LE QUESTIONI SULLA MANCATA
PREVISIONE DI INUTILIZZABILITÀ DEGLI ESITI DI SEQUESTRI E
PERQUISIZIONI ESEGUITI IN VIOLAZIONE DI LEGGE**

Corte cost., sent. 17 ottobre – 9 dicembre 2022, n. 247 – Pres. Sciarra; red.
Modugno

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[artt. 125, c. 3; 191; 352 c.p.p.]

(artt. 2, 3, 13, 14, 24, 97, c. 2, 111 e 117, c. 1 Cost.)

La questione riguarda il diritto vivente formatosi sul regime di inutilizzabilità ex artt. 191 e 352 c.p.p. e sulla motivazione dei provvedimenti di convalida di ispezioni e perquisizioni operate dalla p.g. in riferimento al c. 3 dell'art. 125 c.p.p. Secondo il giudice *a quo*, tali norme, come in parte interpretate dal diritto vivente, sarebbero incompatibili con gli artt. 2, 3, 13, 14, 24, 97 c. 2, 111 e 117 Cost.

Nella specie, il giudice *a quo* censura dette norme nella parte in cui:

- non prevedono l'inutilizzabilità degli esiti probatori delle perquisizioni e delle ispezioni compiute dalla p.g. fuori dei casi previsti dalla legge;
- non prevedono l'inutilizzabilità degli esiti probatori di perquisizioni e ispezioni operate dalla p.g. fuori dal caso di flagranza di reato in forza di segnalazioni anonime *a)* convalidate dal p.m.; *b)* convalidate senza indicare gli elementi utilizzabili che le legittimavano; *c)* non convalidate;
- non prevedono che il decreto di convalida della perquisizione da parte del p.m. debba essere motivato;
- non prevedono che, nel caso in cui il pubblico ministero non convalidi la perquisizione, tutti i risultati probatori della stessa divengano inutilizzabili.

Secondo la prospettazione del giudice *a quo*, tali norme, in parte elaborate dal diritto vivente, violerebbero anzitutto gli artt. 13 e 14 Cost. per via del venir meno dell'efficacia di queste nei casi di perquisizioni e ispezioni non convalidate

dopo esser state effettuate in casi di urgenza da parte dell'autorità giudiziaria. In secondo luogo, sarebbe violato l'art. 3 Cost. poiché le norme censurate: *i)* opererebbero una ingiustificata disparità di trattamento rispetto alle ipotesi di inutilizzabilità delle ispezioni e perquisizioni eseguite negli uffici dei difensori in violazione della legge; *ii)* opererebbero una ingiustificata disparità di trattamento rispetto alle ipotesi di inutilizzabilità delle intercettazioni illegittime; *iii)* sarebbero intrinsecamente irragionevoli poiché renderebbero inefficaci le garanzie costituzionali previste dagli artt. 13 e 14 ma efficaci gli atti della p.g. eseguiti in violazione di dette garanzie. Il giudice *a quo* denuncia per quest'ultima ragione altresì la violazione dell'art. 2 Cost. Infine, il diritto vivente contestato violerebbe il diritto a un giusto processo ex artt. 111 e 117 Cost. in relazione all'art. 6 CEDU, il diritto di difesa ex art. 24 Cost. e il diritto alla vita privata e familiare ex art. 8 CEDU (che verrebbe leso in caso di abusi da parte della p.g. nell'attività investigativa).

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

La prima ragione di inammissibilità, che coinvolge le questioni relative all'art. 191 c.p.p., risiede nell'aver il giudice rimettente riproposto nell'ambito del medesimo grado di giudizio le stesse questioni decise con le sentenze nn. 219/2019, 252/2020 e con l'ord. 116/2022 dalla Corte, pronunce dall'indubbio carattere decisorio che precludono la riproposizione di questioni che non presentino elementi di novità. Alcune delle questioni vertenti sull'art. 352 c.p.p., invece, sono dichiarate **inammissibili in ragione della natura eccessivamente manipolatoria dell'intervento richiesto alla Corte in un ambito caratterizzato da ampia discrezionalità del legislatore**, già rilevata nei precedenti da ultimo menzionati.

Le questioni ammissibili relative all'art. 352 c.p.p. nella parte in cui non prevede che il decreto di convalida di ispezioni e perquisizioni del p.m. non debba essere motivato sono dichiarate infondate. Secondo l'opinione prevalente, infatti, **la lettera dell'art. 352 non esclude la necessità di motivare il decreto di convalida**. Tale interpretazione si giustifica **sia per via delle garanzie previste dagli artt. 13 e 14 Cost. sia per ragioni di "coerenza sistematica"** (data la disparità di trattamento che verrebbe a determinarsi rispetto alla convalida del sequestro, che invece deve essere motivata per espressa previsione dell'art. 355 c. 2 c.p.p.).

Infine, quanto alle questioni relative all'art. 125 c. 3 c.p.p. nella parte in cui non prevede che la nullità del decreto di convalida della perquisizione per difetto di motivazione sia assoluta (la giurisprudenza di legittimità, infatti, ritiene che tale nullità abbia natura solo relativa), la Corte rileva che, **essendo la materia processuale caratterizzata da ampia discrezionalità del legislatore, sarebbe necessario – per pervenire ad una declaratoria di incostituzionalità – dimostrare che i termini per eccepire la nullità rendono eccessivamente difficoltoso l'esercizio del diritto di difesa. Nel caso di specie, tuttavia, è lo stesso rimettente a concludere che la**

nullità relativa renda necessaria esclusivamente una “notevole diligenza” da parte dell’interessato. La Corte non ritiene pertinente neppure il *tertium comparationis* invocato dal giudice *a quo*, individuato nella situazione dell’omessa citazione dell’imputato, poiché in quest’ultimo caso l’omessa citazione preclude in termini assoluti la possibilità di difendersi dalle accuse. La Corte dichiara dunque infondate tali ultime questioni. [B. Sboro]

**LA REGIONE SARDEGNA NON HA VIOLATO LA COMPETENZA
STATALE IN MATERIA DI EDILIZIA E URBANISTICA E
SULL’UTILIZZO DELLE ARMI DA FUOCO**

Corte cost., sent. 19 ottobre - 09 dicembre 2022, n. 248, Pres. Sciarra, red.
Modugno

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[L.r. Sardegna n. 17/2021, artt. 13, c. 60, 61 e 39, c. 1, lett. b)]

(artt. 5, 9, 117, 120)

La questione di legittimità costituzionale si appunta sull’**art. 13 c. 60, 61 e l’art. 39, c. 1, lett. b)**, l.r. **Sardegna n. 17/2021**. In particolare, il primo concerne la **materia edilizia e urbanistica**; il secondo riguarda le regole sul **caricamento dei fucili** per l’esercizio dell’attività venatoria.

Ad avviso del Presidente del CdM, la legge regionale, da un lato, consentirebbe una serie di interventi di trasformazione del territorio in deroga alla disciplina della tutela paesaggistica *ex d.lgs. n. 42/2004* e del piano paesaggistico regionale (PPR), dall’altra, invaderebbe il campo di competenza statale in materia di “armi, munizioni ed esplosivi”, nonché di “ordine pubblico e sicurezza”, di cui all’art. 117, lett. d) e h) Cost.

Procedendo per gradi, la Corte esamina dapprima la questione relativa all’art. 13, c. 60 e 61, precisando come il medesimo stabilisca che, nelle more dell’approvazione dei piani di risanamento urbanistico e dell’adeguamento del piano urbanistico comunale al piano paesaggistico regionale, ai Comuni è data facoltà di concedere permessi e autorizzazioni in sanatoria; secondo il ricorrente, tale prescrizione non rispetterebbe la gerarchia tra gli strumenti di pianificazione, quali il piano paesaggistico regionale o le NTA a questo correlate, dal momento che non vengono indicati i limiti temporali per l’adeguamento degli strumenti

urbanistici al PPR. Tuttavia, la Corte afferma l'infondatezza della questione, statuendo che l'intento del legislatore regionale è quello di superare un vincolo urbanistico posto dalla legislazione precedente, che nulla ha a che vedere con l'attuazione del PPR; infatti, la disciplina previgente stabiliva che l'autorizzazione in sanatoria potesse essere concessa solamente a seguito dell'approvazione, da parte del comune, di un piano di risanamento urbanistico. Con la modifica intervenuta, invece, la legge regionale ha reso possibile il rilascio dei titoli anche in assenza del piano attuativo predetto, non incidendo negativamente sui tempi di adeguamento contestati dall'Avvocatura dello Stato.

Sul c. 61 del medesimo articolo, la Corte si esprime per l'inammissibilità, dato che l'esame risulta precluso a causa della carenza di motivazione, nonché per i profili di contraddittorietà delle censure avanzate; invero, i giudici evidenziano che l'atto introduttivo si limita al mero richiamo in rubrica del motivo, senza, però, contenere una specifica e congrua indicazione delle ragioni che motivano il ricorso.

Infine, la Consulta esamina le questioni relative all'art. 39, c. 1, lett. b); la norma impugnata, modificando la disciplina sui mezzi per l'esercizio dell'attività venatoria, prevede che «*i caricatori dei fucili ad anima rigata a ripetizione semiautomatica non possono contenere più di due cartucce durante l'esercizio dell'attività venatoria ad eccezione della caccia al cinghiale per la quale possono contenere fino a cinque cartucce*». Ebbene, il ricorrente sostiene che le norme censurate violerebbero la legge statale in quanto, riproducendo contenutisticamente la disciplina nazionale, invaderebbero la competenza dello Stato in materia di utilizzo di armi da fuoco. Anche tale questione, però, viene considerata non fondata per inconferenza dei parametri costituzionali richiamati. Infatti, i giudici costituzionali sottolineano che il medesimo intervento non punta a estendere l'ambito di operatività della Regione nella competenza statale in materia di armi da fuoco; bensì, l'ente regionale si è mosso nell'alveo della regolamentazione relativa agli strumenti utili all'esercizio dell'attività venatoria di sicura competenza regionale.

Riepilogando, quindi, **la Corte costituzionale ha dichiarato i) inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, c. 61, l.r. Sardegna n. 17/2021, ii) infondate le questioni relative all'art. 13, c. 60 e art. 39, c. 1, lett. b), l.r. Sardegna n. 17/2021.** [P. Giovarruscio]

**INAMMISSIBILE LA QUESTIONE SOLLEVATA DAL TRGA
SULLA MANCATA PROROGA DELLE CONVENZIONI DI
LOTTIZZAZIONE
NELLA LEGGE DELLA PROVINCIA DI TRENTO**

Corte cost., sent. 9 novembre – 13 dicembre 2022, n. 249, Pres. Sciarra, red.
Patroni Griffi

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Artt. 54, comma 1, e 121, comma 17, della legge prov. Trento n. 15 del 2015]

(«art. 3 Cost., espressamente richiamato dagli articoli 4 e 5 dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige come limite all'esercizio della potestà normativa primaria della Provincia autonoma di Trento nella materia dell'urbanistica»)

La Corte costituzionale ha dichiarato l'inammissibilità di una questione di legittimità sollevata dal Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento, in relazione ad alcune disposizioni contenute nella legge provinciale in materia urbanistica (legge prov. Trento n. 15 del 2015), per la mancata previsione della proroga triennale delle convenzioni di lottizzazione disposta invece dalla legge statale (art. 30, comma 3-bis, del d.l. n. 69 del 2013) e per il mancato adeguamento della normativa provinciale nel termine semestrale imposto dalle norme di attuazione dello Statuto speciale (D. Lgs. 16 marzo 1992, n. 266). **La Corte ha infatti osservato che il giudice rimettente non ha fornito elementi utili a vagliare la «non implausibilità della motivazione addotta sulla rilevanza della questione».** In particolare, il TRGA ha ommesso di indicare l'originario termine di validità della convenzione al fine di dimostrare che la stessa si sarebbe potuta utilmente avvantaggiare dell'eventuale accoglimento della questione di legittimità sollevata (e, in definitiva, della "proroga").

La questione è stata dichiarata inammissibile anche per «irrisolta individuazione, da parte del giudice rimettente, del parametro costituzionale» invocato (se relativa all'art. 3 Cost. o al superamento dei limiti della potestà legislativa primaria in materia urbanistica), con conseguente «motivazione contraddittoria in ordine alla non manifesta infondatezza della questione». [F. Conte]

ANCORA SUI LIMITI ALLA LEGGE REGIONALE IN ASSENZA DI PIANIFICAZIONE PAESAGGISTICA CODECISA CON LO STATO

Corte cost., sent. 23 novembre – 19 dicembre 2022, n. 251, Pres. Sciarra, red.
de Pretis

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Legge regionale Lombardia 16 dicembre 2021, n. 23, art. 6, comma 1, lett. a)]

(Costituzione, artt. 3, 5, 9, 117, commi primo e secondo, lettere *p*) e *s*), e 118, commi primo e secondo)

La sentenza dichiara illegittima la disposizione della legge regionale Lombardia n. 23 del 2021, che consentiva l'ampliamento fino al 10% della superficie lorda dei fabbricati, individuati nel certificato di connessione, già destinati o da destinare all'attività agrituristica delle strutture agrituristiche, senza prevedere la necessità del rispetto dei vincoli paesaggistici. La Corte accoglie sia la censura di violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. *s*), Cost., in relazione ai principi – ricavabili dalle disposizioni del Cod. beni culturali sulla pianificazione paesaggistica – di elaborazione congiunta, inderogabilità e prevalenza del piano paesaggistico, con la connessa doglianza che prospettava la lesione del principio di leale collaborazione, sia la censura di contrasto con l'art. 9, secondo comma, Cost.

La prima questione è dichiarata fondata in quanto la regionale impugnata introduceva la possibilità di aumentare la volumetria degli edifici esistenti in zona agricola “*senza prevedere al contempo una **espressa e adeguata clausola di salvaguardia dei beni sottoposti a tutela paesaggistica***”. La Corte fa applicazione della propria giurisprudenza (a partire dalla sentenza n. 187 del 2022) secondo cui, in assenza di piano paesaggistico, la Regione non può introdurre previsioni suscettibili di pregiudicare le scelte condivise di tutela destinate a trovare formulazione nel piano. Non rilevante, sotto questo profilo, è la circostanza che la Regione Lombardia risultasse dotata, già da prima dell'entrata in vigore del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di uno strumento di pianificazione specificamente orientato alla tutela del paesaggio, operante come parte del piano territoriale regionale, giacché tale pianificazione “*esprime **scelte imputabili in via esclusiva alla Regione stessa, alle quali lo Stato è rimasto estraneo***”, restando “*ancora inattuato, nella Regione, il modello di pianificazione paesaggistica prescritto dal medesimo codice, il cui tratto caratterizzante è costituito appunto dall'**elaborazione congiunta dello Stato e della Regione***”.

La sentenza conclude dunque “*la mancanza di un piano paesaggistico frutto del pieno coinvolgimento dello Stato e della Regione e l'impossibilità di trarre dalla normativa regionale un'interpretazione tale da far ritenere comunque operanti i vincoli paesaggistici determinano l'illegittimità costituzionale della norma impugnata per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. in relazione al principio della necessaria copianificazione paesaggistica e, in connessione con esso, al principio di leale collaborazione*”.

La fondatezza della censura di violazione dell'art. 9, secondo comma, Cost., invece, è affermata *“in ragione dell'evidente **abbassamento del livello di tutela paesaggistica** derivante da una previsione che estende la possibilità di ampliamento dei fabbricati rurali, senza considerare gli effetti sul paesaggio”*. [F. Corvaja]

CONDONI EDILIZI: ILLEGITTIMITÀ LA DISPOSIZIONE DI INTERPRETAZIONE AUTENTICA DELL'ART. 24 DELLA LEGGE N. 15/2004 DELLA REGIONE SICILIANA

Corte cost. sent. 22 novembre – 19 dicembre 2022, n. 252, Pres. De Pretis,
red. Barbera

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 1, c. 1°, legge della Regione Siciliana n. 19/2021]

(artt. 3, 117, c. 2°, lettere *l*) ed *s*), 123 e 127, Cost., nonché artt. 14 e 27 statuto Regione Siciliana)

Con la pronuncia in commento la Corte costituzionale dichiara **l'incostituzionalità dell'art. 1, c. 1, legge della Regione Siciliana n. 19/2021**, con la quale il legislatore regionale ha fornito l'interpretazione autentica dell'art. 24 legge della Regione Siciliana n. 15/2004, che ha recepito il terzo condono edilizio, previsto dall'art. 32 del d.l. n. 269/2003, così come convertito. La disposizione impugnata interpretava la menzionata norma di recepimento nel senso di ritenere ammissibile la sanatoria delle opere abusive «realizzate nelle aree soggette a vincoli che non comportino inedificabilità assoluta».

Il Presidente del Consiglio dei ministri lamentava la violazione degli artt. 117, c. 2, lettere *l*) ed *s*), 123 e 127, Cost., nonché degli artt. 14 e 27 dello statuto di autonomia, in quanto la disposizione impugnata, seppur espressione della competenza statutaria primaria della Regione Siciliana nelle materie dell'urbanistica e della tutela del paesaggio (art. 14, c. 1, lettere *f*) e *n*)), limitando espressamente l'esclusione della sanatoria alle sole aree sottoposte a vincoli di «inedificabilità assoluta», contrasterebbe con la norma di grande riforma economico-sociale contenuta nell'art. 32, c. 27, lettera *d*), del d.l. n. 269/2003, come convertito, in quanto determinerebbe l'estensione implicita del condono edilizio anche alle opere realizzate nelle aree soggette ad altri possibili vincoli, quali l'inedificabilità relativa, eccedendo, così, dai limiti alla potestà legislativa prevista dallo statuto e invadendo al contempo la sfera di competenza esclusiva statale.

In sostanza, il ricorrente sosteneva come, così disponendo, la norma impugnata non avesse alcun carattere interpretativo, bensì innovativo, configurandosi come norma surrettiziamente nuova e «retroattiva approvata a distanza di quasi diciassette anni» e, comunque, in contrasto con l'indicata norma statale ritenuta di grande riforma economico-sociale.

La Corte giudica **fondate** le questioni promosse in riferimento agli artt. 117, c. 2, lett. s), Cost. e 14 dello statuto della Regione Siciliana, con assorbimento delle altre censure.

La disposizione impugnata, spiega, **«ha carattere innovativo perché – consentendo, con efficacia retroattiva, la sanatoria delle opere realizzate nelle aree soggette a vincoli di inedificabilità relativa – è in evidente contrasto con quanto stabilito dalla disposizione che intende interpretare»**, dovendosi escludere che l'applicabilità del condono edilizio in presenza di vincoli relativi possa rientrare «tra le possibili varianti di senso del testo originario» dell'art. 24 della legge n. 15 del 2004.

Ciò posto, il Giudice delle leggi chiarisce che **le grandi riforme economico-sociali, che rientrano nell'esercizio delle competenze esclusive statali in materia di ambiente, assurgono a «limite “esterno”» alla potestà legislativa primaria regionale**, come confermato dallo stesso art. 14 dello statuto della Regione, il quale, seppur le attribuisca la competenza primaria nelle materie dell'urbanistica e della tutela del paesaggio, prevede che essa sia esercitata «senza pregiudizio» delle riforme economico-sociali.

Conclusivamente, **«assurgono pertanto a norme di grande riforma economico-sociale le previsioni statali relative alla determinazione massima dei fenomeni condonabili, cui devono senz'altro ricondursi quelle che individuano le tipologie di opere insuscettibili di sanatoria ai sensi dell'art. 32, comma 27, del d.l. n. 269 del 2003, come convertito, incluso il limite di cui alla lettera d)»**.

Alla luce di ciò, la Corte **dichiara l'incostituzionalità** dell'art. 1, comma 1, della legge Regione Siciliana n. 19/2021 e, in via consequenziale, delle residue disposizioni della legge impugnata, non mantenendo, queste, autonoma portata a seguito della caducazione della norma censurata. [R. Mazza]

**ILLEGITTIMA LA CREAZIONE (NEL 1997) DI FIGURE
CONTRATTUALI INTERMEDIE DA PARTE DELLE REGIONI:
“CORRELAZIONE FUNZIONALE” E CONFERMA DELLA
LEGITTIMAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI**

Corte cost., sent. 18 ottobre - 20 dicembre 2022, n. 253, Pres. Sciarra, red.

Prosperetti

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 29 bis della legge della Regione Molise 08/04/1997, n. 7]

(artt. 81, co. 4 (attuale 3) e 117, co. 2, lett. *l*), Cost.)

La decisione **conferma il divieto, per le Regioni, di inserire una voce di spesa per il personale a carico della finanza regionale senza il necessario fondamento nella contrattazione collettiva, in violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile**, «con conseguente incidenza sull'equilibrio finanziario dell'ente (sentenza n. 112 del 2020) e **lesione dei criteri dettati dall'ordinamento ai fini della corretta gestione della finanza pubblica allargata** (sentenza n. 138 del 2019)» (p.to 5 *Diritto*, con espresso rinvio alla sent. n. 196/2018).

Da notare che **la disposizione annullata risale a una legge regionale del 1997** (modificata diverse volte tra il 2002 e il 2006), ma **l'illegittimità deriva da un dubbio sollevato dalla Corte dei conti in sede di parifica del rendiconto regionale del Molise per il 2020**, in relazione al capitolo di spesa che prevedeva un'indennità contributiva per il personale regionale inserito nell'area quadri: sospendendo la parifica sul capitolo di spesa, il giudice contabile ha impugnato direttamente la creazione della figura contrattuale. A sua volta, ciò deriva dal **riconoscimento alla Corte dei conti della legittimazione a sollevare «questioni di legittimità costituzionale**, in sede di giudizio di parificazione del rendiconto regionale annuale, nei confronti di disposizioni lesive non solo dei principi che direttamente tutelano l'equilibrio di bilancio e la corretta gestione finanziaria (artt. 81 e 97, primo comma, Cost.), ma anche di quelli che sovrintendono al riparto di competenze fra Stato e regioni, allorché si configuri una **“correlazione funzionale”** fra la lesione del parametro concernente la competenza e la violazione degli stessi parametri finanziari» (p.to 2 *Diritto*).

Nel caso di specie, la correlazione «è stata specificamente individuata proprio in riferimento alla lesione, prospettata nella fattispecie in esame, della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile da parte di disposizioni regionali che hanno disciplinato aspetti del rapporto di lavoro pubblico contrattualizzato demandati dal legislatore statale all'autonomia collettiva, in relazione al parametro interposto costituito dalle disposizioni dettate dal d.lgs. n. 165 del 2001 (ex plurimis, sentenze n. 244 e n. 112 del 2020, n. 146 e n. 138 del

2019 e n. 196 del 2018). Ciò in quanto la illegittimità costituzionale della disposizione regionale che risulti lesiva della competenza statale in materia comporta quella della spesa da essa disposta a carico del bilancio dell'ente» (*ibidem*).

Il lungo periodo intercorso tra la creazione dei “quadri regionali” e la dichiarazione di illegittimità spiega l'accurata motivazione in punto di inammissibilità delle eccezioni regionali sulla mancata quantificazione dell'incidenza dell'indennità sul risultato di amministrazione (p.to 3.1 *Diritto*) e sull'«insistito richiamo all'affidamento che la Regione ha posto nelle precedenti pronunce di parifica sembra adombrare la formazione di una sorta di acquiescenza che precluderebbe alla sezione di controllo stessa di sollevare la questione di legittimità costituzionale in esame» (p.to 3.2. *Diritto*). Nel merito, si segnala invece il **richiamo alla giurisprudenza di Cassazione** in materia di pubblico impiego contrattualizzato (p.to 4.1 *Diritto*). [C. Bergonzini]

IL DIVIETO DI CACCIA SUI VALICHI MONTANI ATTRAVERSATI DALL'AVIFAUNA SFUGGE AL BILANCIAMENTO DEGLI INTERESSI PROPRIO DEL PIANO FAUNISTICO

**Corte cost., sent. 23 novembre – 20 dicembre 2022, n. 254, Pres. de Pretis, red.
Prosperetti**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[L. reg. Lombardia n. 26/1993, art. 43, c. 3; L. reg. Lombardia n. 157/1992, art. 10, c. 3; L. reg. Lombardia n. 26/1993, art. 13, c. 3, lett. a)]

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

Il giudice costituzionale ha dichiarato fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal TAR Lombardia concernente una norma regionale che circo-scrive il divieto di caccia sui valichi montani attraversati dall'avifauna ai soli valichi che si trovano nel comparto di maggior tutela della zona faunistica delle Alpi (secondo una suddivisione del territorio regionale alpino disciplinata dalla L. reg. n. 26/1993). Il giudice rileva che la legge nazionale n. 157/1992 non fa alcuna distinzione tra i valichi, ponendo piuttosto un divieto di caccia nel raggio di mille metri per tutti quelli attraversati dalla fauna migratoria. Mentre la Regione riconduce la disposizione statale alla materia della caccia sotto il profilo della tutela della pubblica incolumità, la Corte evidenzia che essa attiene, invece, all'ambiente, ed integra uno “standard minimo di protezione” prescritto dal legislatore nazionale nell'esercizio della competenza esclusiva di cui all'art. 117,

comma secondo, lett. s) Cost. In qualità di “standard minimo di protezione”, la disposizione statale limita il potere legislativo delle regioni e delle province autonome nel senso che esse, nell’esercizio delle proprie competenze che concorrono con quella dell’ambiente, possono dettare prescrizioni solo nel senso dell’innalzamento della tutela.

Mentre nel ritenere non fondata la questione di legittimità relative agli artt. 10, comma 3 della L. reg. n. 157/1992 e 13, comma 3, lett. a) della L. reg. n. 26/1993, la Corte evidenzia che il divieto di caccia assoluto contenuto nella legge statale (n. 157/1992) sfugge al bilanciamento degli interessi proprio del piano faunistico e intende prevenire un’attività che, se autorizzata nei confronti degli uccelli in transito, potrebbe trasformarsi per la concentrazione degli esemplari, in un consistente impoverimento della specie interessata. “In altri termini, la protezione del valico montano è fuori dalla logica della composizione di interessi a cui è proposta la pianificazione faunistica, e il suo territorio impone un divieto di caccia assoluto in ragione del fattore naturale costituito dalla circostanza obiettiva dell’esistenza di rotte migratorie dell’avifauna”. [M. Pignataro]

LA CORTE COSTITUZIONALE DICHIARA L’ILLEGITTIMITÀ DELLE NORME DELLA REGIONE AUTONOMA SARDEGNA IN MATERIA DI PERSONALE E DI ESECUZIONE DEI PROVVEDIMENTI DI DEMOLIZIONE E RIMESSIONE IN PRISTINO

**Corte cost., sent. 23 novembre – 20 dicembre 2022, n. 255, Pres. de Pretis,
Red. Buscema**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[artt. 5, co. 3, 19, 25, 26 e 29; 6, co. 32; 20, co. 1; 35, co. 5, della legge Regione Sardegna n. 17/2021]

(artt. 81, co. 3; 97; 117, co. 2, lett. *l.* e co. 3; 119 Cost.; e art. 3, lett. *a.*, dello Statuto speciale Regione Sardegna)

Il giudizio di legittimità costituzionale indicato in epigrafe prende avvio da un ricorso sollevato dal Presidente del Consiglio dei Ministri e avente ad oggetto gli articoli 5, co. 3, 19, 25, 26 e 29; 6, co. 32; 20, co. 1; e 35, co. 5, della legge Regione Sardegna n. 17/2021, recante «Disposizioni di carattere istituzionale-finanziario e in materia di sviluppo economico e sociale». Delle questioni prospettate dal

ricorrente viene riservata a separata pronuncia la q.l.c. relativa all'art. 35, co. 5, della citata legge regionale.

Le q.l.c. vengono sollevate in riferimento a plurimi parametri di legittimità e, segnatamente:

i) la q.l.c. dell'art. 5, co. 3 in riferimento agli artt. 97 e 117, co. 2, lett. *l)*, in relazione agli artt. 19 e 28 del d.lgs. n. 165/2001, e dell'art. 3, lett. *a)*, dello statuto speciale;

ii) la q.l.c. dell'art. 5, co. 19 in riferimento all'art. 117, co. 3, Cost., in relazione all'art. 23, co. 2, del d.lgs. n. 75/2017, nonché dell'art. 119 Cost.;

iii) la q.l.c. dell'art. 5, co. 25 in riferimento agli artt. 97 e 117, co. 2, lett. *l)*, Cost., con specifico riguardo alla materia «ordinamento civile», in relazione all'art. 30, co. 1 e 2-*quinquies*, del d.lgs. n. 165/2001, e all'art. 3, lett. *a)*, dello statuto speciale;

iv) la q.l.c. dell'art. 5, co. 26 in riferimento agli artt. 97 e 117, co. 2, lett. *l)*, Cost., in relazione all'art. 19 del d.lgs. n. 165/2001 e all'art. 3, lett. *a)*, dello statuto speciale;

v) la q.l.c. dell'art. 5, co. 29 in riferimento agli artt. 97 e 117, co. 2, lett. *l)*, Cost. e all'art. 3, lett. *a)*, dello statuto speciale, in relazione agli artt. 2, co. 3, e 45 del d.lgs. n. 165/2001; e

vi) la q.l.c. dell'art. 6, co. 32 in riferimento agli artt. 97 e 117, co. 2, lett. *l)*, Cost. e a all'art. 3, lett. *a)*, dello statuto speciale, in relazione all'art. 3 del d.l. n. 80/2021, come convertito; e *vii)* la q.l.c. dell'art. 20, co. 1 in riferimento all'art. 81, co. 3, Cost.

Il pronunciamento della Corte costituzionale sfocia in dichiarazioni di inammissibilità di alcune delle q.l.c. e di illegittimità costituzionale di altre, a seconda del parametro di volta in volta invocato, oltreché dell'oggetto della specifica q.l.c. prospettata.

Più in dettaglio, la Corte dichiara fondate le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla difesa regionale per difetto di motivazione (e rispetto alla q.l.c. avente ad oggetto l'art. 6, co. 32 anche per contraddittorietà), dichiarando, pertanto, inammissibili le questioni di legittimità costituzionali dell'art. 5, commi 3, 19 e 26 (rispetto all'art. 97 Cost., la prima e l'ultima, e all'art. 119 Cost., la seconda) e dell'art. 6, co. 32, della legge regionale (rispetto a tutti i parametri invocati). Coerentemente alla propria consolidata giurisprudenza (cfr., *ex plurimis*, sentenze n. 239, n. 135 e n. 71 del 2022; nonché sentenze n. 5 del 2022, n. 201, n. 52 e n. 29 del 2021), la Corte costituzionale dichiara fondate le eccezioni di inammissibilità, per essere le relative censure «meramente assertiv[e] e priv[e] di una anche minima argomentazione».

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, co. 3, della legge regionale n. 17/2021, sollevata in riferimento all'art. 117, co. 2, lett. *l)*, Cost., in relazione

agli artt. 19 e 28 del d.lgs. n. 165/2001, e all'art. 3, lett. *a*), dello statuto speciale viene, invece, dichiarata fondata.

L'art. 5, co. 3, nel consentire al personale transitato mediante progressione "verticale" di partecipare alle procedure di accesso alla dirigenza senza possedere il necessario requisito del titolo di studio della laurea, e di computare l'anzianità di servizio maturata in carriere non apicali, contrasta con la disciplina statale di cui agli artt. 19 e 28 del d.lgs. n. 165/2001, la quale costituisce parametro interposto nel giudizio di legittimità costituzionale. Per costante orientamento della Corte, la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici contrattualizzati (ivi compresi i dipendenti regionali) rientra nella competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, co. 2, lett. *l*), Cost., in materia di «ordinamento civile» (cfr., *ex multis*, sentenze n. 190 del 2022, n. 146, n. 138 e n. 10 del 2019, n. 324 del 2010, n. 282 del 2004). Nondimeno, l'art. 5, co. 3, della l.r. impugnata esula dalle attribuzioni regionali, ponendosi, dunque, in contrasto con l'art. 3, lett. *a*), dello statuto speciale della regione Sardegna.

La q.l.c. dell'art. 5, co. 19, in riferimento all'art. 117, co. 3, Cost., in relazione all'art. 23 del d.lgs. n. 75/2017, è fondata.

La disposizione censurata prevede, infatti, il superamento dei limiti di spesa per il trattamento economico accessorio del personale regionale in contrasto con quanto stabilito dall'art. 23, co. 2, del d.lgs. n. 75/2017, non potendosi ritenere applicabile l'art. 3, co. 2, del d.l. n. 80/2021, la cui attuazione è, infatti, avvenuta con la l. n. 234/2021, nella parte in cui individua criteri e limitazioni alla possibilità di superare detti limiti di spesa; la l. n. 234/2021 è, infatti, entrata in vigore successivamente alla data di entrata in vigore della legge regionale censurata.

Ne deriva che la disciplina regionale non rispetta i limiti posti a livello statale per il trattamento economico accessorio e, dunque, risulta incompatibile con il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti dallo Stato; a venire in supporto è la consolidata giurisprudenza costituzionale in punto di vincolatività delle modalità e dei criteri di incremento del salario accessorio anche per le autonomie speciali, al fine ultimo di preservare l'equilibrio economico-finanziario delle amministrazioni pubbliche e l'unità economica della Repubblica (cfr., *ex plurimis*, sentt. n. 82/2005; n. 62/2017; nonché, con diretto riferimento alle autonomie speciali, sentt. n. 231/2017; n. 54/2014, n. 229/2011, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 417/2005 e n. 353/2004).

La q.l.c. dell'art. 5, co. 25, in riferimento all'art. 117, co. 2, lett. *l*), Cost., con specifico riguardo alla materia «ordinamento civile», in relazione all'art. 30, co. 1 e 2-*quinquies*, del d.lgs. n. 165/2001, e all'art. 3, lett. *a*), dello statuto speciale è fondata, risultando assorbiti gli ulteriori motivi di censura.

Nell'opinione della Corte costituzionale, ad un confronto tra la disciplina regionale e quella ordinaria statale emergono profili di illegittimità costituzionale,

nella misura in cui la disposizione impugnata disciplina il trattamento del personale in transito in maniera difforme rispetto alle norme interposte pertinenti, con ciò invadendo la materia «ordinamento civile» di cui all'art. 117, co. 2, lett. *l*), Cost., la quale «ricomprende tutte le disposizioni che incidono sulla regolazione del rapporto di lavoro» (sent. n. 25/2021). A rilevare è, parimenti, la giurisprudenza in materia di rapporti di lavoro pubblico e della loro contrattualizzazione, da cui discende che le regioni non possono contravvenire ai principi stabiliti dalla legislazione statale, i quali costituiscono «limiti di diritto privato» preordinati a «garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati» (sentt. n. 154/2019; n. 232 e n. 81 del 2019, n. 234/2017, n. 225 e n. 77 del 2013). Anche con riferimento all'art. 3, lett. *a*), dello Statuto speciale, la Corte sottolinea che la competenza legislativa esclusiva in materia di stato giuridico ed economico del proprio personale, incontra, ad ogni modo, i limiti derivanti dalle norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica.

La q.l.c. dell'art. 5, co. 26, sollevata in riferimento all'art. 117, co. 2, lett. *l*), Cost., in relazione all'art. 19 del d.lgs. n. 165/2001 e all'art. 3, lett. *a*), dello statuto speciale è, parimenti, fondata.

La disposizione censurata, nel disciplinare la proroga (fino a un massimo di due anni) degli incarichi dirigenziali a tempo determinato, incide su contratti lavorativi in essere, rientranti nella materia «ordinamento civile» e, nel porsi in contrasto con la norma interposta di cui all'art. 19 del d.lgs. n. 165/2001, altera l'effetto unificante delle regole inerenti all'accesso nelle pubbliche amministrazioni.

La q.l.c. dell'art. 5, co. 29, in riferimento all'art. 117, co. 2, lett. *l*), Cost. e all'art. 3, lett. *a*), dello statuto speciale, in relazione agli artt. 2, co. 3, e 45 del d.lgs. n. 165/2001 è fondata, risultando assorbiti gli ulteriori motivi di censura.

La Corte costituzionale ritiene che la disciplina regionale si ponga in contrasto con la legislazione statale, a norma della quale i rapporti di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, ivi compresi quelli delle amministrazioni regionali, sono regolati su base contrattuale e che la determinazione del trattamento economico debba essere rimessa alla contrattazione collettiva. Ad avviso della Corte, infatti, non è condivisibile l'opinione della Regione Sardegna secondo cui il comma 29 dell'art. 5, l.r. non violerebbe la competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento civile», limitandosi a «a disporre una provvista finanziaria nell'ipotesi in cui l'indennità pensionabile per il personale della protezione civile regionale sia inserita nel contratto collettivo di settore». Nell'opinione della Corte la disposizione censurata sottrae la relativa disciplina alla negoziazione tra le parti interessate secondo i canoni della contrattazione collettiva, mancando, tra l'altro, di rispettare le norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica.

Da ultimo, la q.l.c. dell'art. 20, co. 1, della legge regionale in riferimento all'art. 81, co. 3, Cost. è dichiarata fondata, nella misura in cui la disposizione regionale prevede la possibilità

di concedere anticipazioni per fronteggiare le spese inerenti all'esecuzione di provvedimenti di demolizione e di rimessione in pristino, senza quantificarne la relativa spesa, né indicarne lo stanziamento.

Innanzitutto, la Corte costituzionale rigetta le eccezioni formulate dalla Regione Sardegna, entrambe da ricondurre all'asserita natura riproduttiva della disposizione censurata rispetto alla precedente disciplina regionale. Secondo la difesa regionale, infatti, il ricorso si riferirebbe a un aspetto contabile – ossia l'omessa indicazione della copertura finanziaria a sostegno dell'intervento – già presente anche nella precedente disciplina, la quale, tuttavia, è andata esente da contestazioni e vi sarebbe, dunque, carenza di interesse al ricorso in ragione della natura meramente riproduttiva di una disposizione regionale precedente mai impugnata.

La Corte, oltretutto escludere la totale coincidenza tra le due discipline, richiama la propria costante giurisprudenza, secondo cui «l'istituto dell'acquiescenza non opera nei giudizi in via principale, atteso che la norma censurata, anche se preceduta da altra di identico contenuto e non impugnata, ha l'effetto di reiterare la lesione che fonda l'interesse a ricorrere» (cfr. sent. n. 195, n. 124 e n. 107 del 2021).

Inoltre, il Giudice delle leggi esclude qualsivoglia effetto esimente alla finalità perseguita dal legislatore regionale (adempimento della funzione statutaria di garanzia della tutela del territorio), ritenendo che il fatto che la disposizione censurata sia diretta a sostenere le politiche degli enti locali verso un concreto contrasto alle attività illegali e pregiudizievoli per il territorio «non giustifica deroghe al principio generale secondo cui la legge regionale che dispone una spesa deve essere corredata della esatta quantificazione e dell'indicazione della posta di bilancio» (*Cons. in dir.*, p.to 9.2).

È orientamento della Corte, infatti, che «copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio [siano] due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse» e che, in virtù della «forza espansiva» dell'art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost., copertura finanziaria ed equilibrio «integrano “una clausola generale” in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia [con le disposizioni impuginate] coinvolga direttamente il precetto costituzionale» (sent. n. 274/2017). Ne discende, in conclusione, che anche le autonomie speciali debbano indicare la copertura finanziaria delle leggi regionali di spesa, in conformità all'art. 81 Cost. [A.C. Visconti]

INTORNO ALL'APODITTICA ESSENZIALITÀ DI UNA TERAPIA AI FINI DEL RIMBORSO

Corte cost., sent. 22 novembre – 20 dicembre 2022, n. 256, Pres. De Pretis, red.
Zanon

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 22, c. 2°, della legge della Regione Puglia 04/08/2004, n. 14]

(3, 32 e 117, secondo comma, della Costituzione)

Il Tribunale ordinario di Bari è chiamato a pronunciarsi sul ricordo promosso da due soggetti, affetti da asma allergica persistente e rinite allergica perenne, nei confronti della locale azienda sanitaria, e volto ad accertare il loro **diritto al rimborso del costo dei farmaci**. Ai ricorrenti era stata infatti prescritta una **vaccinoterapia**, prevista per i soggetti allergopatici e mirata a ridurre la risposta immunitaria anomala del soggetto. Secondo la disciplina regionale, però, tale terapia è rimborsabile da parte della Regione alle persone che se ne avvalgono, in presenza di due condizioni: la terapia deve essere «necessaria e insostituibile per la cura delle allergopatie» e l'istanza deve provenire da «componenti di nuclei familiari con reddito non superiore a euro 20 mila annui».

La locale azienda sanitaria aveva rigettato le istanze di rimborso per la carenza di entrambi i requisiti.

Ad avviso del giudice a quo, sussisterebbe un dubbio di legittimità costituzionale relativamente alla previsione di un requisito reddituale, per l'accesso alle cure gratuite all'interno del servizio sanitario nazionale (SSN), che contrasterebbe con una molteplicità di parametri costituzionali. In particolare, facendo riferimento alla giurisprudenza di legittimità e al diritto vivente, il Tribunale di Bari sostiene che, laddove si tratti di un farmaco «indispensabile ed insostituibile per il trattamento di gravi condizioni o sindromi che esigono terapia di lunga durata» o che risulti «essenzial[e] o di rilevante interesse terapeutico», il criterio di economicità che ispira il prontuario farmaceutico dovrebbe recedere. Il risultato sarebbe quello della rimborsabilità da parte del SSN del farmaco essenziale.

Dopo aver riscontrato che la censura relativa all'art. 3 Cost. risulta apoditticamente motivata, la Corte dichiara **inammissibile** l'intera questione. Circa la violazione dell'art. 32 Cost., infatti, l'ordinanza nulla dice riguardo la gravità delle patologie sofferte dai ricorrenti, né se la vaccinoterapia in questione possa essere considerata necessaria e insostituibile. Non vengono perciò forniti suffi-

cienti per valutare l'eventuale violazione del nucleo incompressibile del diritto alla salute.

Risulta analogamente carente la censura mossa relativamente all'art. 117, comma secondo, lettera m), Cost., circa i livelli essenziali delle prestazioni, dal momento che non è nemmeno chiarito di quali farmaci si trattasse e a quale regime di rimborsabilità essi facessero capo.

La valutazione nel merito è preclusa alla Corte per le **carenze nella ricostruzione tanto del quadro normativo quanto della fattispecie** da cui muove l'ordinanza di rinvio. [L. Busatta]

L'OMESSA RICOSTRUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO CONDUCE ALL'INAMMISSIBILITÀ DELLA QUESTIONE

**Corte cost., sent. 22 novembre 2022 – 21 dicembre 2022, n. 257, Pres. De Pretis,
red. Antonini**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 23, c. 6°, del decreto legislativo 05/12/2005, n. 252]

(artt. 3 e 53 Cost.)

La Commissione tributaria provinciale di Latina ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, co. 6, D.lgs. n. 252/2005 (Disciplina delle forme pensionistiche complementari), in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., dovendo decidere il ricorso avverso il silenzio rifiuto dell'Agenzia delle entrate sull'istanza di rimborso dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) da un ex dipendente Inps, titolare di pensione integrativa, che lamentava come tale trattamento integrativo sarebbe stato cumulato con quello ordinario, con applicazione dello stesso regime fiscale degli altri redditi, anziché essere tassato separatamente sulla base dei criteri di cui all'art. 11, co. 6, D.lgs. n. 252/2005.

Secondo la Commissione, l'art. 23, co. 5, del predetto decreto consentirebbe di applicare al settore dell'impiego privato il regime fiscale agevolato di cui al richiamato art. 11, co. 6, per le prestazioni previdenziali integrative maturate a partire dal 1° gennaio 2007, mentre il successivo co. 6 disporrebbe per i dipendenti pubblici un diverso regime transitorio, avendo differito tale regola fino all'entrata in vigore del decreto legislativo ivi previsto e, nel frattempo, lasciato ferma la vigenza del precedente regime fiscale. Non essendo stato adottato tale decreto, le prestazioni previdenziali dei dipendenti pubblici sarebbero rimaste assoggettate

al regime anteriore al D.lgs. n. 252/2005 ben oltre la scadenza del termine per l'esercizio della delega, fino all'entrata in vigore della legge n. 205/2017, che tuttavia ha esteso il regime fiscale del D.lgs. n. 252/2005 alla previdenza complementare dei dipendenti pubblici, ma solo con effetto dal 1° gennaio 2018.

L'ordinanza ravvisa un contrasto con l'art. 3 Cost. in quanto situazioni sostanzialmente identiche, ossia le pensioni complementari, vengono trattate in modo diverso e deteriore nel pubblico impiego rispetto all'impiego privato. Ciò in quanto l'art. 23, co. 6, D.lgs. n. 252/2005 non prevede l'applicazione del precedente art. 11, co. 6, alle prestazioni pensionistiche complementari corrisposte a dipendenti pubblici a partire dal 1° gennaio 2007, come invece disposto per i dipendenti privati dal primo periodo del co. 5 dello stesso art. 23. Sarebbe violato anche l'art. 53 Cost., perché a fronte di una capacità contributiva omogenea che viene manifestata attraverso la percezione di pensioni complementari, si prevede un trattamento fiscale difforme e deteriore nell'impiego pubblico rispetto all'impiego privato.

La Corte dichiara inammissibile la questione per l'incompleta ricostruzione della cornice normativa di riferimento che compromette irrimediabilmente l'iter logico argomentativo posto a fondamento delle valutazioni del rimettente sia sulla rilevanza, sia sulla non manifesta infondatezza, ciò che, secondo il costante orientamento del Giudice costituzionale, rende inammissibili le questioni sollevate (ex plurimis, Corte cost. n. 61 e n. 15/2021, n. 264/2020 e n. 150/2019; ord. n. 147 e n. 108/2020). La Corte, dopo aver ricostruito il quadro normativo applicabile nel caso di specie, sottolinea come l'ordinanza abbia omesso di confrontarsi con il regime transitorio previsto dall'art. 23, co. 7, lett. b), D.lgs. n. 252/2005 per la categoria dei cosiddetti "vecchi iscritti" ai "vecchi

fondi", in cui rientra la fattispecie del giudizio a quo. [S. Rossi]

TRATTAMENTO DI FINE SERVIZIO E TRATTAMENTO DI FINE RAPPORTO. RESISTONO ALCUNE PECULIARITÀ.

Corte cost., sent. 22 novembre – 20 dicembre 2022, n. 258, Pres. de Pretis, red.

San Giorgio

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1032, art. 30, commi 1, lett. *b*) e 2]

(artt. 3 e 97 Cost.)

La Corte d'Appello di Roma ha ritenuto che l'art. 30, comma 1, lett. *b*) e comma 2, violino gli art. 3 e 97 Cost. per una disparità di trattamento tra diverse tipologie di impiegati pubblici assoggettati, secondo le disposizioni vigenti, a distinti regimi di indennità di fine rapporto di lavoro (TFS/TFR/premi di servizio).

Secondo la prospettazione del Collegio romano, infatti, l'errore nella determinazione del calcolo dell'indennità riconosciuta alla generalità degli impiegati pubblici, che giustificherebbe la ripetizione delle somme ulteriormente ad essi assegnate da restituire entro un anno, è incoerente con la disciplina dell'indebito oggettivo ex art. 2033 c.c. applicabile limitatamente ai dipendenti degli enti locali, in violazione dell'art. 3 Cost.

Ulteriormente, emergerebbe la violazione dell'art. 97 Cost. per una scorretta gestione del «pubblico danaro affidato a quell'ente».

L'Avvocatura dello Stato ha ritenuto generiche le eccezioni sollevate, dunque inammissibili, ma la Corte, sul punto, ha deciso nel senso opposto, affrontando la questione nel merito, ove ha ricordato che le diverse tipologie di indennità di fine rapporto del settore pubblico sono state gradualmente assimilate alle regole dettate per il settore privato ex art. 2120 c.c., giusto decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 20 dicembre 1999, recante *Trattamento di fine rapporto e istituzione dei fondi pensione dei pubblici dipendenti*, sulla spinta dell'autonomia collettiva e della recente giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 213 del 2018 e n. 159 del 2019).

È stata posta, in sostanza, una «matrice» unitaria dei trattamenti di fine rapporto, benché nulla osti ad una parziale difformità di discipline.

Ciò premesso, la Corte ha ritenuto incomparabili il TFS e il TFR: il primo è tutt'ora previsto per alcune categorie di lavoratori pubblici specificamente, mentre il secondo si applica in via generale tanto ai lavoratori pubblici quanto privati. Tale differente disciplina è riservata alla piena discrezionalità del legislatore (sentenza n. 244 del 2020), secondo una serie di parametri che lo stesso non può non tenere in considerazione, come le esigenze di ordinata e trasparente programmazione nell'impiego delle limitate risorse disponibili al settore pubblico.

Insomma, pur nella prospettiva di una armonizzazione tra discipline relative alla dimensione pubblica e privata, ancora non pienamente compiuta, non è irragionevole la perdurante efficacia delle norme che regolano il TFS, e né tantomeno il regime censurato della decadenza annuale dal recupero delle somme erroneamente riconosciute in eccedenza ai dipendenti pubblici in via generale. Né può rilevarsi una violazione del buon andamento della pubblica amministrazione perché il termine decadenziale rappresenta, di per sé, un istituto a presidio dell'efficienza della pubblica amministrazione medesima, mentre degli eventuali errori non rettificati entro i termini legislativamente previsti rispondono comunque i soggetti responsabili.

Le questioni sollevate, dunque, sono state dichiarate non fondate. [L. Di Ma-
jo]

**È RAGIONEVOLE L'EQUIPARAZIONE SANZIONATORIA TRA LA
RAPINA IMPROPRIA PER ASSICURARSI IL POSSESSO DELLA COSA E
QUELLA PER ASSICURARSI L'IMPUNITÀ**

**Corte cost., sent. 24 novembre – 20 dicembre 2022, n. 260, Pres. De Pretis,
red. Petitti**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 628, comma 2, del c.p.]

(Art. 3 della Cost.)

Secondo la prospettazione del giudice rimettente, sarebbe **irragionevole** l'**equiparazione sanzionatoria** tra le ipotesi di **rapina impropria** di chi adoperi violenza o minaccia, immediatamente dopo la sottrazione della cosa, per assicurarsi a sé o ad altri il possesso e quella di chi tenga la medesima condotta al solo scopo di procurare a sé o ad altri l'impunità. In questo secondo caso, infatti, illecito sarebbe soltanto il mezzo, ma il fine perseguito sarebbe di per sé lecito, assecondando un «anelito di libertà».

Tuttavia, la Corte costituzionale ritiene che sia erronea la «sovrapposizione di due concetti profondamente diversi, quali sono la **libertà** e l'**impunità**. Infatti, «la naturale aspirazione dell'individuo alla massima libertà è incomprimibile se egli non si rende autore di fatti illeciti, offensivi per gli altri consociati, dei quali la legge penale lo chiami a rispondere: sottraendosi alla responsabilità, la libertà si trasforma in impunità». Anche rispetto alla questione sollevata in via subordinata, che fa riferimento all'ipotesi in cui l'agente dopo il recupero dei beni da parte della persona offesa, adopera violenza o minaccia al solo scopo di fuggire, la Corte ritiene che vi sia sempre a una contestuale duplice aggressione al patrimonio e alla persona altrui, in ordine alla quale non è irragionevole l'opzione legislativa dell'unificazione in reato complesso. Pertanto, la questione è dichiarata non fondata. [M. Caldironi]

**“CASO RENZI”: È AMMISSIBILE IL CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE
NE
TRA IL SENATO E LA PROCURA DI FIRENZE**

**Corte cost., ord. 24 novembre – 20 dicembre 2022, n. 261, Pres. De Pretis,
red. Modugno**

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

(Art. 68, comma 3, della Cost.)

È ammissibile il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Senato della Repubblica nei confronti della **Procura** di Firenze relativamente all'**acquisizione di corrispondenza** riguardante il **senatore** Renzi senza la necessaria autorizzazione.

Come stabilito anche in precedenti pronunce (ordd. nn. 276 e n. 275 del 2008), il Senato è legittimato ad essere parte del conflitto di attribuzione, essendo competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere che impersona, in relazione all'applicabilità della prerogativa di cui all'**art. 68, comma 3, Cost.** Lo stesso può dirsi per il pubblico ministero in quanto investito dell'attribuzione dell'**esercizio obbligatorio dell'azione penale** (art. 112 Cost.), cui si connette la titolarità esclusiva delle indagini ad esso finalizzate: «funzione con riferimento alla quale il pubblico ministero, organo non giurisdizionale, deve ritenersi competente a dichiarare definitivamente, in posizione di piena indipendenza, la volontà del potere giudiziario cui appartiene» (così anche sent. n. 183 del 2017).

Sussiste anche il requisito oggettivo per l'ammissibilità del ricorso, in quanto, il Senato lamenta la lesione della garanzia di cui all'art. 68 comma 3 Cost., ossia della necessaria richiesta di autorizzazione della Camera di appartenenza per sottoporre i membri del Parlamento ad intercettazioni di conversazioni o comunicazioni e a sequestro di corrispondenza. Infatti, tale garanzia è volta primariamente a proteggere l'autonomia e l'indipendenza decisionale delle Camere rispetto ad indebite invadenze di altri poteri. [M. Caldironi]

**L'ACCESSO AL RUOLO DI PSICOLOGO PRESSO LA POLIZIA DI
STATO NON RICHIEDE UN LIMITE ANAGRAFICO: LA CORTE DI-
CHIARA L'ILLEGITTIMITÀ DELLA DISPOSIZIONE**

Corte cost., sent. 19 dicembre – 22 dicembre 2022, n. 262, Pres. Sciarra, red.
Barbera

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[D.lgs. n. 334/2000, art. 31, c. 1]

(art. 3)

Con la sentenza n. 262/2022, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 31, c. 1, D.lgs. n. 334/2000, nella parte in cui prevedeva, in riferimento al concorso per l'accesso al ruolo dei funzionari tecnici psicologi della Polizia di Stato, il limite di età «*non superiore a trenta anni*».

Il Consiglio di Stato, sez. II, nella veste di giudice *a quo*, sollevava una questione di costituzionalità dell'articolo suddetto per violazione dell'art. 3 Cost., stante la non particolare necessità di un'età anagrafica così bassa per l'accesso alla professione di psicologo presso la Polizia di Stato: una professione che non richiede una speciale ed estrema prestanza fisica come, invece, necessario per altre funzioni presso lo stesso corpo di polizia. La Consulta ha dunque sposato la tesi del giudice rimettente.

Nello specifico, il percorso argomentativo seguito premette che l'ordinamento nazionale afferma un **principio generale di non discriminazione in base all'età nell'accesso all'occupazione e al lavoro**, anche sotto il profilo dei criteri di selezione e delle condizioni di assunzione nel pubblico impiego. Siffatto principio, d'altronde, può essere derogato solo dinanzi a giustificate ragioni relative alla natura dell'attività lavorativa, nonché per via delle oggettive necessità di contesto o dell'amministrazione. La medesima impostazione, inoltre, è adottata in ambito europeo, dove, in applicazione del più generale principio di non discriminazione *ex art. 21 CDFUE*, si è riconosciuto il divieto di discriminazione fondato sull'età in materia di occupazione e di condizioni di lavoro (Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000). Anzi, interrogata sui requisiti di accesso al ruolo di commissari di Polizia, la Corte di giustizia ha statuito che, al fine di verificare la compatibilità del diritto nazionale con quello dell'Unione, si deve avere a riguardo alla «*funzioni effettivamente esercitate in maniera abituale dai commissari*» e stabilire se «*il possesso di capacità fisiche particolari sia requisito essenziale e determinante*» per lo svolgimento della professione.

Alla luce di ciò, la Corte costituzionale ha rilevato l'arbitrarietà e l'irragionevolezza della norma censurata, dato il limite anagrafico particolarmente basso rispetto alle condizioni oggettive della figura dello psicologo. Una figura chiamata, più che altro, a svolgere funzioni di carattere tecnico-scientifico, con-

traddistinte da un lungo e specializzato *iter* formativo. A riprova di ciò, la Corte osserva che per il reclutamento della categoria in oggetto non è richiesto neppure il superamento di prove di efficienza fisica. Per tali motivi, **i giudici costituzionali concludono per l'illegittimità** come anticipato in premessa. [P. Giovarruscio]

CONTRATTI DI CREDITO AI CONSUMATORI, TRA VINCOLI (GIUDIZIARI) EUROPEI E RINVIO A NORME SECONDARIE INCOM- PATIBILI.

**Corte cost., sent. 8 novembre – 22 dicembre 2022, n. 263, Pres. Sciarra, red.
Navarretta**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 11-*octies*, comma 2, D.l. 25 maggio 2021, n. 73, convertito, con modificazioni, nella legge 23 luglio 2021, n. 106]

(Artt. 3, 11 e 117, comma, Cost.)

La sentenza in esame riguarda i contratti di credito ai consumatori e in particolare diritto del debitore, in caso di pagamento anticipato, ad una riduzione del costo totale del credito. La questione, pur tecnica, interseca **profili di interesse per quanto riguarda il rispetto dei vincoli posti dall'ordinamento UE, in particolare per mezzo delle pronunce della Corte di Giustizia, e la natura integrativa di norme secondarie, quali le norme regolamentari della Banca d'Italia.**

La questione si inserisce in un quadro normativo piuttosto complesso, che vale la pena richiamare per sommi capi. Con direttiva 2008/48/CE, il legislatore europeo ha armonizzato la disciplina dei contratti di credito ai consumatori, stabilendo che il consumatore ha diritto ad adempiere in qualsiasi momento in tutto o in parte gli obblighi discendenti dal contratto di credito, beneficiando di una riduzione del costo totale del credito (Art. 16(1)). La misura ha inteso porsi innanzitutto a **tutela del consumatore**, prevedendo parallelamente un diritto di indennizzo per i creditori. La normativa europea è stata attuata nell'ordinamento interno con l'introduzione dell'art. 125-*sexties* nel t.u. bancario ad opera del D.lgs. 141/2010. Tale norma è stata inizialmente applicata **solo in riferimento ai costi c.d. *recurring*** (ossia voci di costo soggette alla maturazione nel tempo) **e non ai costi c.d. *upfront*** (ossia i costi relativi alle attività finalizzate alla concessione del prestito, esaurite quindi al momento della contrazione dello stesso). Nonostante

l'emersione di condotte abusive da parte degli enti creditori (in particolare tramite la riqualificazione dei costi), **la Banca d'Italia ha avallato tale interpretazione tramite normativa secondaria**, corredandola tuttavia di norme volte a garantire la trasparenza delle categorie di costo. E' questo il contesto in cui è intervenuta la **sentenza Lexitor**: valorizzando la dimensione teleologica della norma europea, la Corte di Giustizia ha chiarito che la **riduzione del costo totale del credito in caso di rimborso anticipato include non solo i costi *recurring*, ma anche quelli *up-front***. I giudici di merito hanno preso atto delle implicazioni di tale pronuncia rispetto all'interpretazione dell'art. 125-sexies t.u. bancario. Il quadro normativo è tuttavia mutato con la modifica, ad opera della norma censurata, di tale articolo. In particolare, **la novella prevede**, al comma 1, lettera c), il diritto per il consumatore di beneficiare di una riduzione di tutti i costi compresi nel costo totale del contratto, e, al comma 2, qui censurato, **che la nuova disciplina si applichi solo ai contratti sottoscritti successivamente della sua entrata in vigore, lasciando invece quelli precedenti sotto la disciplina 'originaria' dell'art. 125-sexies e 'delle norme secondarie contenute nelle disposizioni di trasparenza e di vigilanza della Banca d'Italia vigenti alla data della sottoscrizione dei contratti'**.

È proprio quest'ultima previsione, ossia il **rinvio a norme secondarie fondamentalmente inconciliabili con la pronuncia Lexitor**, in quanto contenenti l'espressa limitazione della riduzione dei costi ai soli costi *recurring*, a determinare l'illegittimità parziale della norma censurata.

La Corte giunge a questa conclusione attraverso due passaggi argomentativi. Il primo concerne **l'impossibilità per il legislatore nazionale di circoscrivere nel tempo gli effetti delle pronunce della Corte di Giustizia** (§11.1, da ultimo sentt. 67 e 54/2022, v. anche sent. n. 232/1989). Queste formano parte integrante dei vincoli europei e, avendo valore puramente dichiarativo, producono effetto *ex tunc*, ossia dalla data di entrata in vigore della norma interpretata (Corte di Giustizia C-429/12, C-177/20, C-516/16, C-417/13). Inoltre, "la modulazione degli effetti temporali di una sentenza che decide su un rinvio pregiudiziale più essere disposta esclusivamente dalla medesima corte e solo nell'ambito della stessa pronuncia" (§11.1, v. anche Corte di Giustizia C-516/16, C-82/12, C-372/98, C-25/14, C-43/75, C-154/15, C-292/04, C-57/93, C-309/85, C-61/79), cosa che comunque la sentenza Lexitor non fa.

La modulazione degli effetti temporali di una decisione della Corte di Giustizia sfugge quindi del tutto alla disponibilità del legislatore statale. Ed è tuttavia proprio tale modulazione che la norma censurata pone in essere: **nel disporre l'applicabilità ai contratti conclusi prima della sua entrata in vigore del testo previgente dell'art. 125-sexies e delle norme secondarie della Banca d'Italia, il**

legislatore statale ha cristallizzato un'interpretazione di tale articolo contrastante con quella della Corte di Giustizia: “attraverso il rinvio a precise norme regolamentari [...] risulta univoco l'intento del legislatore di fissare per il passato un contenuto della norma circoscritto alla interpretazione antecedente alla sentenza *Lexitor* e che si discosta dai contenuti della citata pronuncia” (§12.1). Tale risultato è conseguito attraverso la tecnica del **“completamento prescrittivo della norma primaria”** (sentt. nn. 3/2019, 200/2018, 178/2015, 1104/1988), con cui una disposizione primaria successiva integra “il contenuto normativo di una disposizione primaria precedente mediante il rinvio a norme di rango secondario” (§12.1), **precludendo l'accesso in via interpretativa a una interpretazione conforme al diritto UE** (§12.2) e risultando, nel caso in esame, in un inadempimento sopravvenuto agli obblighi europei (§12.4). Non vale a giustificare tale scelta normativa l'esigenza di tutelare gli interessi dei creditori, a fronte di una chiara decisione del legislatore sovranazionale a favore della tutela del consumatore.

Nel farsi garante del rispetto degli obblighi europei (sentt. nn. 284/2007, 28 e 227/2010, 75/2012, 269/2017), la Corte giunge quindi a dichiarare l'illegittimità della norma censurata, limitatamente al rinvio alle norme secondarie della Banca d'Italia. La novella legislativa rimane altrimenti in vigore in quanto **nuovamente in grado di “accogliere il solo contenuto normativo conforme alla sentenza *Lexitor*”** (§14.2). In conclusione, la disciplina applicabile ai contratti di credito ai consumatori, seppure contenuta in disposizioni formalmente differenti a seconda della data di conclusione del contratto, è sottoposta alla stessa disciplina sostanziale. [M. Morvillo]

**IL GIUDIZIO SUL SOGGETTO COMPETENTE A RENDERE IL
PARERE SUGLI STRUMENTI URBANISTICI ATTUATIVI DEI COMUNI
SITI IN ZONE SISMICHE È OCCASIONE PER RIBADIRE
L'IMPUGNABILITÀ DI NORME AVENTI IDENTICO CONTENUTO A
QUELLE GIÀ DICHIARATE INCOSTITUZIONALI, MA INCORPORATE
IN DIPOSIZIONI DIFFERERENTI**

Corte cost., sent. 9 novembre – 22 dicembre 2022, n. 264, Pres. Sciarra, red.

Modugno

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 24, co. 9, L. Regione Umbria 22 febbraio 2005, n. 11]

(art. 117, co. 3, della Costituzione)

Nel dichiarare costituzionalmente illegittima la norma censurata, il Giudice delle leggi ha avuto modo di ribadire i confini del giudizio di costituzionalità in via incidentale.

Sollecitata dal Consiglio di Stato a pronunciarsi in merito all'art. 24, co. 9, della L.R. Umbria n. 11 del 2005 (vigente *ratione temporis*) la Corte costituzionale ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, co. 3, Cost., nella parte in cui prescrive che sia il comune, anziché l'ufficio tecnico regionale competente, a rendere il parere sugli strumenti urbanistici attuativi dei comuni siti in zone sismiche. La norma impugnata, infatti, si porrebbe in contrasto con quanto previsto dall'art. 89 del d.P.R. n. 380 del 2001 (già definito «norma di principio in materia di «governo del territorio» e di «protezione civile», Sentt. nn. 167/2014; 68/2018) il quale prescrive espressamente che i comuni siti in zone dichiarate sismiche debbano richiedere il parere del competente ufficio tecnico regionale sugli strumenti urbanistici generali e particolareggiati.

Con la precedente sentenza n. 68 del 2018 la Corte costituzionale aveva già dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma (art. 56, co. 3, LR. Umbria 1/2015) che presentava un identico contenuto a quello desumibile dalla disposizione impugnata nel giudizio in commento. Tuttavia, la norma censurata non può considerarsi assorbita (e travolta) dal *decisum* della sent. n. 68 citata poiché è noto come la Corte giudichi su «norme» ma si pronunci «su disposizioni» (sent. n. 84/1996). Ne discende che, se su una data disposizione la Corte non si pronuncia «non solo la disposizione, ma anche la norma da essa espressa o da essa ricavabile continuerà a vivere nell'ordinamento, potendo peraltro quest'ultima divenire oggetto, per il tramite della relativa disposizione, d'una diversa questione di legittimità costituzionale».

Ciò, *per argumentum*, appare desumibile anche dal disposto di cui all'art. 27 della legge n. 87 del 1953, ai sensi del quale la Consulta può estendere la pronuncia di illegittimità costituzionale a norme non espressamente impugate. Ne discende che ogniqualvolta la corte non ricorra espressamente a tale potere, ogni norma che non sia formalmente riconducibile alla dichiarazione di illegittimità costituzionale non può che considerarsi formalmente e sostanzialmente vigente, ancorché palesi i medesimi vizi di incostituzionalità (sentt. n. 436/1992 o, di recente anche n. 40/2020). [C. Drigo]

IL SETTORE DELLE PICCOLE CONCESSIONI IDROELETTRICHE E' SOTTRATTO AI PRINCIPI DELLA CONCORRENZA

Corte cost., 10 novembre – 22 dicembre 2022, n. 265, Pres. Sciarra red. Navarretta

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 4 della legge n. 13 del 2021 della Regione Friuli Venezia Giulia]

(art. 117, comma 1, comma 2 lettera e) Cost. e comma 3)

Con la sentenza n. 265 del 2022, la Corte Costituzionale ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento all'art. 4, commi da 16 a 23, della legge regionale n. 13 del 2021 del Friuli Venezia Giulia, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., con riguardo alla materia «tutela della concorrenza».

In attesa della riforma del settore, in maniera coerente all'attuazione del principio di concorrenza, la legge regionale n. 13 del 2021 ha disposto la possibilità di rinnovare le concessioni di piccole derivazioni d'acqua a uso idroelettrico fino alla data del 31 dicembre 2031. Per le concessioni la cui potenza nominale sia inferiore a 220 kW, la legge regionale addirittura ha previsto la possibilità di rinnovare le concessioni fino al 31 dicembre 2036.

La Corte Costituzionale ha dichiarato inammissibili tutti i motivi d'impugnazione sollevati dalla Presidenza del Consiglio, dal momento che non sarebbe stato ricostruito in maniera corretta il quadro normativo statale in tema di concessioni per piccole derivazioni idroelettriche.

Il quadro legislativo sul punto, infatti, non è, in alcun modo, ispirato ai principi della concorrenza. Il legislatore nazionale ha, infatti, accolto i principi della concorrenza solo con riferimento alle procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche.

Il ricorso della Presidenza del Consiglio non ha chiarito se e come la disciplina regionale possa conformare il proprio assetto normativo sulle piccole derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico a esigenze concorrenziali, in mancanza di un quadro di principi statali coerente in tale specifico settore.

Dal momento che la legge regionale n. 13 del 2021 sembra, addirittura, essere adottata in previsione di una diversa disciplina del settore, maggiormente conforme ai principi della concorrenza di mercato, la Corte Costituzionale ha fatto salva la disciplina del Friuli Venezia Giulia, respingendo in toto le questioni sollevate dalla Presidenza del Consiglio. [E. Verdolini]

RAGIONEVOLE LA REVOCA BIENNALE DELLA PATENTE PER INVERSIONE O GUIDA NEL SENSO OPPOSTO DI MARCIA

Corte cost., sent. 10 novembre – 22 dicembre 2022, n. 266, Pres. Sciarra, red.

Viganò

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, art. 176, commi, 1, lett. *a*) e 22]

(artt. 3, 24 e 27, comma 2, Cost.)

Il Giudice di Pace di Firenze ha ritenuto di dover sottoporre al sindacato della Corte costituzionale la sanzione accessoria della revoca della patente di guida nel caso concernente il divieto di inversione del senso di marcia e di attraversamento dello spartitraffico autostradale, anche all'altezza dei varchi, e la guida nel senso di marcia opposto a quello consentito.

Le censure sollevate in relazione agli artt. 24 e 27 Cost. sono state dichiarate inammissibili per violazione dell'obbligo di motivazione sulla manifesta infondatezza. Il Giudice di Pace di Firenze, infatti, in relazione alla presunta violazione dell'art. 27 Cost., non ha argomentato sulla possibile estensione del principio di non colpevolezza fino a pronuncia definitiva anche per le sanzioni amministrative; parimenti è veniva rilevato dalla Consulta in merito al supposto *vulnus* all'art. 24 Cost., considerato dal rimettente di dubbia costituzionalità per l'automatismo tra la sanzione amministrativa e l'immediata esecutività del provvedimento non impugnato dal trasgressore.

Rispetto all'art. 3 Cost., invece, il Giudice di Pace di Firenze sollecitava la Corte ad una revisione del proprio orientamento giurisprudenziale precedente, assumendo, a sostegno delle proprie ragioni, la modifica del quadro normativo (ad opera del decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507), in particolare del reato contravvenzionale originariamente previsto dal combinato disposto dei commi 1, lettera *a*), e 19 dell'art. 176 cod. strada, oggi depenalizzato in illecito amministrativo e punito con una sanzione pecuniaria non inferiore a 2.046 e non superiore a 8.186 €. In aggiunta, secondo il giudice *a quo*, proprio il censurato comma 22, nella previsione della revoca della patente per un minimo due anni, in luogo della precedente sospensione (come da modifica apportata dalla legge n. 120 del 2010), aggraverebbe maggiormente il regime sanzionatorio e lo renderebbe indiscriminatamente uniforme per una serie di condotte. Il contrasto tra la sanzione prevista per i comportamenti di cui all'art. 176, comma 1, lett. *a*), d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, (inversioni e guida nella carreggiata opposta in autostrada) e le me-

desime condotte illecite compiute in altri tratti stradali, a prescindere dal tipo di scorrimento (veloce o lento), potenzialmente pericolose per la circolazione stradale, sarebbe pertanto non giustificato e non trattato in maniera eguale.

Sulla prospettata violazione dell'art. 3 Cost., la Corte ha ricordato, preliminarmente, che al legislatore «è riservata la discrezionalità legislativa nelle scelte relative all'*an* e al *quantum* delle sanzioni amministrative incontra il limite della manifesta irragionevolezza (sentenza n. 62 del 2021)» e che he il «principio di proporzionalità della sanzione rispetto alla gravità dell'illecito [è] applicabile anche alla generalità delle sanzioni amministrative» (sentenza n. 112 del 2019, punto 8.2.2. del Considerato in diritto; nello stesso senso, sentenze n. 246 del 2022, punto 9.1. del Considerato in diritto, n. 95 del 2022, punto 4.1. del Considerato in diritto, e n. 185 del 2021, punti 4 e 6 del Considerato in diritto)».

Ciò posto, pur riconoscendo che, «in seguito alle segnalate modifiche apportate dalla legge n. 120 del 2010, la disposizione censurata prevede oggi per le violazioni del precetto di cui all'art. 176, comma 1, lettera *a*), cod. strada un trattamento sanzionatorio per certi versi più severo» che incide sul godimento di alcuni diritti fondamentali della persona, nonostante la depenalizzazione della contravvenzione delle condotte ivi contenute, «la revoca della patente – ancorché applicata cumulativamente alle altre sanzioni previste dai commi 19 e 22 dell'art. 176 cod. strada – non può ritenersi manifestamente sproporzionata rispetto alla gravità dell'illecito per la quale è prevista» per porsi quale efficace deterrente alle condotte molto pericolose per la regolarità e la sicurezza della circolazione stradale. Neppure può prospettarsi una disparità di trattamento per i comportamenti assunti da chi pone in essere il medesimo comportamento vietato in altre strade secondarie o non ricomprese nell'art. 176, comma 1, lett. *a*), d.lgs. n. 285/1992, riferendosi, le deduzioni sollevate dal rimettente, tutte indistintamente a contesti spaziali diversi dalle autostrade e dalle strade principali extraurbane, in assenza di qualsivoglia motivazione a supporto di quanto ritenuto dallo stesso giudice *a quo*. Altresì, neanche può considerarsi sproporzionata la sanzione della revoca rispetto alla sola condotta vietata dalla normativa censurata. La valutazione del grado di gravità della fattispecie punita (che mette in pericolo vita e incolumità delle persone), esclude «che la scelta del legislatore, pur indubbiamente severa, di prevedere l'obbligatoria applicazione di una sanzione fissa come la revoca della patente, possa essere valutata in termini di manifesta irragionevolezza», con ciò collocandosi perfettamente nel perimetro tracciato dalle precedenti pronunce della Corte costituzionale nelle quali è stato esteso il principio della proporzionalità della pena anche alle sanzioni amministrative (sentenza n. 185 del 2021 e n. 222 del 2018).

Consequentemente, la Corte ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 176, comma 22, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, sollevate, in riferimento agli artt. 24 e 27, secondo comma, Cost., e

non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 176, comma 22, cod. strada, sollevata, in riferimento all'art. 3 Cost. [L. Di Majo]

LA PROROGA DELLA VALIDITÀ DELLE GRADUATORIE NON INVADE LA COMPETENZA ESCLUSIVA STATALE IN MATERIA DI «ORDINAMENTO CIVILE» E NON IMPLICA, NECESSARIAMENTE, UN *VULNUS* AL PRINCIPIO DEL BUON ANDAMENTO DELLA P.A.: LA CORTE COSTITUZIONALE “SALVA” LA LEGISLAZIONE DELLA REGIONE AUTONOMA VALLE D’AOSTA.

**Corte cost., sent. 23 novembre – 22 dicembre 2022, n. 267, Pres. de Pretis,
Red. Antonini**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[artt. 5, co. 9 e 10; 18, della legge Regione Valle d’Aosta n. 35/2021]

(artt. 97, co. 2; 117, co. 2, lett. *l*, Cost.; e art. 2, lett. *a* e *b*, dello Statuto speciale Regione Valle d’Aosta)

Con la sentenza indicata in epigrafe, la Corte costituzionale è chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell’art. 5, commi 9 e 10, e dell’art. 18 della legge regionale n. 35/2021, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste (Legge di stabilità regionale per il triennio 2022/2024). Modificazioni di leggi regionali», per contrasto con gli artt. 97 e 117, co. 2, lett. *l*), della Costituzione e con l’art. 2, lett. *a*) e *b*), dello Statuto speciale Regione Valle d’Aosta.

Va, innanzitutto, precisato che, a fronte dell’intervenuta abrogazione dell’art. 18 della legge regionale, la Corte ha disposto lo stralcio e il rinvio a nuovo ruolo della discussione del giudizio avente a oggetto il citato art. 18 l.r., sicché le sole questioni di legittimità costituzionale esaminate dalla Corte sono quelle vertenti sui commi 9 e 10 dell’art. 5, l.r.

Le disposizioni censurate dispongono una proroga della validità delle graduatorie dei concorsi banditi per l’assunzione a tempo indeterminato, rispettivamente, di centralinisti dell’emergenza e dell’organico del Corpo valdostano dei vigili del fuoco.

Quanto ai parametri costituzionali invocati, le doglianze della parte ricorrente si appuntano sulla violazione dell’art. 97, co. 2, Cost. sotto il profilo della

perdurante professionalità dei candidati beneficiari della proroga e, dunque, del buon andamento dell'amministrazione regionale e dell'art. 117, co. 2, lett. *l*), Cost. in relazione alla materia dell'«ordinamento civile».

Delle questioni sollevate, la Corte costituzionale ritiene di esaminare dapprima quella relativa al riparto di competenze tra Stato e Regioni, sottolineando che – coerentemente alla propria consolidata giurisprudenza – la materia «ordinamento civile» non include i provvedimenti legislativi relativi alla *fase antecedente all'instaurazione del rapporto di lavoro*, i quali sono, viceversa, da ricondursi alla materia residuale dell'organizzazione amministrativa del personale, di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost. (*ex plurimis*, sent. n. 84/2022 e n. 42/2021). In tale prospettiva, la circostanza (valorizzata dalla parte ricorrente) che i candidati beneficiari della proroga possano nel corso del rapporto di lavoro così instaurato, fruire della mobilità costituisce «una conseguenza del tutto mediata e indiretta dell'intervento normativo regionale, come tale insignificante ai fini in esame» (*Cons. in dir.*, p.to 6.2.1).

Dalla dichiarazione di non fondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 117, co. 2, lett. *l*), Cost. deriva il rigetto anche della ulteriore censura prospettata in riferimento all'art. 2, lett. *a*) e *b*), dello Statuto regionale, poiché, in forza della clausola di maggior favore di cui all'art. 10, l. cost. n. 3/2001, la competenza legislativa residuale in materia di organizzazione amministrativa del personale spetta anche alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, in quanto forma di autonomia più ampia di quella primaria attribuitale dall'art. 2 dello Statuto speciale.

Quanto all'ulteriore motivo di gravame, la Corte costituzionale dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, co. 9, della legge regionale in riferimento all'art. 97, co. 2, Cost. alla luce di quello che è stato l'evolvere del quadro normativo e giurisprudenziale (a livello anche statale).

La Corte sottolinea, infatti, che lo scorrimento delle graduatorie – che non si pone, in se stesso, quale deroga al principio dell'accesso per pubblico concorso – ha, nel tempo, perso il carattere dell'eccezionalità per divenire, sovente, una soluzione alternativa all'indizione di nuovi concorsi, la quale richiede, purtuttavia, di talune cautele al fine di non compromettere la professionalità ed il buon andamento della P.A. In tale prospettiva, la Corte dapprima pone in evidenza come detta “soluzione alternativa” possa, a certe condizioni, rivelarsi funzionale al principio del buon andamento, nella misura in cui può variamente consentire di fronteggiare in modo tempestivo ad esigenze sopravvenute e di contenere la spesa pubblica connessa all'espletamento delle procedure concorsuali, per poi soffermarsi sulle specifiche “prudenze” che si rendono necessarie. Da tale angolazione, la Corte ha specificato che i rischi sotto il profilo del buon andamento della pubblica amministrazione possono derivare da plurimi fattori, quali il mutamento del contenuto professionale delle mansioni, la

sopraggiunta non attendibilità (*rectius*, attualità) della valutazione dell' idoneità e qualificazione professionale *illo tempore* effettuata, in ragione, in ultima istanza, del tempo trascorso (cfr. sent. n. 126/2020); è a tal fine che la giurisprudenza costituzionale ha sottolineato l'esigenza di contenere i termini temporali di efficacia delle graduatorie entro limiti ragionevoli. Sul punto, inoltre, il Giudice delle leggi non manca di segnalare come lo stesso legislatore statale abbia disposto la proroga (per un periodo, invero, piuttosto, significativo, pari a quasi nove anni) di graduatorie precedenti, sebbene con la previsione di talune significative cautele.

Quanto asserito trova specifica applicazione e declinazione con riferimento a quanto disposto dalla disposizione regionale censurata. L'art. 5, co. 9, della l.r. n. 35/2021, infatti, dispone una proroga (sino al 31 dicembre 2022) di una graduatoria concorsuale approvata del 2017 per l'assunzione di dodici operatori specializzati nel profilo di centralinista dell'emergenza, dovendosi valorizzare la perdurante attualità della condizione (di cui al bando originario) che subordina l'utilizzabilità della graduatoria in questione per la copertura degli altri posti di centralinista alla frequenza di un apposito corso di formazione e, quindi, al superamento di un esame finale. Se ne ricava che la disposizione impugnata non si pone in contrasto con l'art. 97, co. 2, Cost, sotto il profilo della perdurante attualità delle capacità professionali del personale da assumere e ciò sia in forza della *non trascurabile, ma comunque ragionevole* estensione temporale complessiva e della tipologia di posizione professionale (il centralinista dell'emergenza), la quale non richiede lo svolgimento di mansioni di elevata professionalità e soggette a rapida obsolescenza.

Alle medesime conclusioni giunge la Corte costituzionale con riguardo alla proroga disposta dall'art. 5, co. 10 della legge regionale.

Nonostante la proroga disposta ai fini dell'assunzione nel Corpo valdostano dei vigili del fuoco sia connotata da un'estensione temporale decisamente più significativa (in quanto riguardante graduatorie potenzialmente risalenti al dicembre 2013), il Giudice delle leggi ritiene di valorizzare le specificità della situazione che, in via di fatto e di diritto, hanno caratterizzato la suddetta proroga di un anno disposta dalla disposizione censurata, con particolare riguardo all'urgente fabbisogno di personale, come aggravatosi per effetto della

sospensione dello svolgimento delle procedure concorsuali e delle assunzioni nel periodo pandemico, ed alle cautele previste ai fini dell'utilizzabilità delle graduatorie. In tale ultima prospettiva rileva il fatto che la possibilità di attingere da graduatorie pregresse sia condizionata al previo superamento di un corso organizzato tramite la Scuola regionale antincendi, l'ammissione al quale è, tra l'altro, a sua volta subordinata ad una verifica dell'idoneità psicofisica e del possesso dei requisiti attitudinali allo svolgimento delle mansioni. Pertanto, la Corte ritiene che l'ampio arco temporale di efficacia delle graduatorie sia

sufficientemente controbilanciato dalle specifiche cautele previste, sì da escludere la compromissione del principio del buon andamento.

In definitiva, la Corte dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 9 e 10, della legge della Regione Valle d'Aosta n. 35/2021. [A.C. Visconti]

**VIOLAZIONE DEI PRINCIPI CONTABILI SU TEMPISTICA
E MODALITÀ DI RIPIANO DEL DISAVANZO:
ILLEGITTIMA L'INTERA LEGGE DI BILANCIO REGIONALE
(MOLISE)**

Corte cost., sent. 1 dicembre – 23 dicembre 2022, n. 268, Pres. Sciarra, red.
Buscema

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Legge della Regione Molise 30/12/2020, n. 17, e, in particolare, della Tabella 1 contenuta nell'Allegato 30 alla medesima legge, e della legge della Regione Molise 04/05/2021, n. 3, e, in particolare, delle Tabelle contenute nella Nota integrativa (Allegato 16), di cui all'art. 2, c. 1°, lett. p), della medesima legge]

(art. 117, co. 2, lett. e), Cost, in relazione al d. lgs. n. 118/2011, art. 42, co. 12 e 14, e Allegato 4/2, principi contabili applicati di cui ai p.ti 9.2.26 e 9.2.28)

La Corte costituzionale, su ricorso statale, prosegue nell'operazione di verifica dello scrupoloso rispetto dei principi contabili di cui al d.lgs. n. 118/2011 – in particolare sulla determinazione del risultato di amministrazione con specifico riferimento ai disavanzi – la cui violazione comporta, nel caso di specie, **l'illegittimità costituzionale dell'intera legge di bilancio 2021-2023 della Regione Molise.**

La decisione deriva dalla **combinazione tra errata contabilizzazione delle quote di ripiano del disavanzo e approvazione tardiva dei rendiconti** (a causa della quale lo *ius superveniens* regionale non comporta cessazione della materia del contendere: v. p.to 3.1 *Diritto*).

Rinviando per i dettagli alla motivazione, i ricorsi erano due. Il primo, riferito alla legge regionale di approvazione del rendiconto 2019, evidenziava che dai dati della Tabella 1 della medesima legge risultava l'errata applicazione delle quote del disavanzo 2019; errore protratto nel tempo a causa del già richiamato ritardo

nell'approvazione del rendiconto 2020. Il secondo, sempre riferito alle Tabelle, ma questa volta del Bilancio di previsione 2021-2023, rilevava come esse «avrebbero erroneamente riportato le quote di ripiano del disavanzo emerso nel corso dell'esercizio 2019, imputandole a tutti gli esercizi considerati dal bilancio di previsione, così violando il principio, più volte ribadito dalla giurisprudenza costituzionale, sulla tempistica delle modalità di copertura del disavanzo» (p.to 1.2 *Diritto*).

Interessante **il passaggio in cui la Corte**, respingendo una delle eccezioni regionali, **richiama la propria giurisprudenza in merito all'impugnazione di un'intera legge di bilancio**. Premette infatti di aver chiarito che «se «è inammissibile l'impugnativa di una intera legge ove ciò comporti la genericità delle censure che non consenta la individuazione della questione oggetto dello scrutinio di costituzionalità» (sentenza n. 200 del 2020), con riferimento, invece, alle leggi di bilancio e di approvazione del rendiconto l'impugnativa dell'intero corpo normativo è ammissibile “[i]n considerazione dell'inscindibile connessione genetica esistente con la norma impugnata e dell'indefettibile principio di continuità tra le risultanze dei bilanci che si succedono nel tempo” (sentenza n. 274 del 2017)» (p.to 4.3 *Diritto*).

Nel caso in esame, la questione è sufficientemente motivata perché dal ricorso emerge in modo chiaro che «la mancata applicazione dell'ulteriore disavanzo per intero al 2021 comporta una sottostima del relativo importo per lo stesso anno, cui pertanto il legislatore regionale dovrà porre rimedio, individuando idonee forme di copertura, mediante la riduzione di altre spese o l'individuazione di maggiori entrate, ad ogni modo, mediante una revisione complessiva dei saldi di bilancio» (*ibidem*).

Nel merito sono **due le argomentazioni su cui si basa la dichiarazione di illegittimità**. Sul primo ricorso, e richiamando i propri precedenti, la Corte concorda con la difesa statale nello stabilire che «**l'intero ammontare di disavanzo non ripianato nel 2019 avrebbe dovuto essere applicato, per intero, all'esercizio 2021**, ai sensi di quanto prescrive il combinato dei richiamati principi contabili applicati di cui ai paragrafi 9.2.26 e 9.2.28, a loro volta espressione della esigenza di armonizzare i bilanci pubblici quanto allo specifico profilo della disciplina del disavanzo di amministrazione e della uniformità dei tempi del suo ripiano (ex multis, sentenze n. 246 e n. 235 del 2021)» (p.to 6.2 *Diritto*). Dal che deriva la violazione delle norme interposte di cui all'art. 42, co. 12 e 14, del d.lgs. n. 118/2011 e quindi dell'art. 117, co. 2, lett. e), Cost.

Sul secondo ricorso, ancora richiamando precedenti (specifici per la Regione Molise), la Corte ricorda che «**il principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio** è un “**precetto dinamico** della gestione finanziaria [il quale] consiste nella conti-

nua ricerca di un **armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie** per il perseguimento delle finalità pubbliche” (sentenza n. 250 del 2013)». La conclusione è che «anche per la Regione Molise vale dunque [...] la doverosità dell’adozione di “appropriate variazioni del bilancio di previsione, in ordine alla cui concreta configurazione permane la discrezionalità dell’amministrazione nel rispetto del principio di priorità dell’impiego delle risorse disponibili per le spese obbligatorie e, comunque, per le obbligazioni perfezionate, in scadenza o scadute” (sentenza n. 250 del 2013)» (espressamente richiamata la sent. n. 266/2013).

L’illegittimità dell’intera legge di bilancio regionale deriva, in definitiva, dalla **violazione del principio inderogabile di continuità tra gli esercizi finanziari**, «che richiede il collegamento genetico tra i bilanci secondo la loro sequenza temporale» (sentenza n. 274 del 2017)» (p.to 7.1 *Diritto*). [C. Bergonzini]

DAL DIVORZIO IMPOSTO ALLO SCIoglimento DELL’UNIONE CIVILE: QUELL’UNIONE NON S’HA (ANCORA) DA SCIogliere!

Corte cost., sent. 10 novembre – 27 dicembre 2022, n. 269, Pres. Sciarra, red. San Giorgio

Giudizio di legittimità costituzionale in via Incidentale

[Combinato disposto degli artt. 1, c. 26°, della legge 20/05/2016, n. 76, 31, c. 3° e 4° bis, del decreto legislativo 01/09/2011, n. 150, quest’ultimo aggiunto dall’art. 7 del decreto legislativo 19/01/2017, n. 5, e 70 octies, c. 5°, del decreto del Presidente della Repubblica 03/11/2000, n. 396, aggiunto dall’art. 1, c. 1°, lett. t), del d.lgs. n. 5 del 2017]

(artt. 2, 3 Cost. e art. 117, primo comma, Cost, in relazione agli artt. 8 e 14 della Cedu)

Il Tribunale ordinario di Lucca sottopone alla Corte costituzionale una questione che, dal punto di vista della fattispecie, rappresenta l’altra faccia della medaglia della vicenda del c.d. “**divorzio imposto**”, su cui il giudice delle leggi si pronunciò con sentenza n. 170 del 2014.

Nel caso in questione, il giudice civile è chiamato a pronunciarsi nell’ambito di un giudizio di rettificazione anagrafica dell’attribuzione del sesso, sulla domanda di autorizzazione all’intervento chirurgico, di rettificazione anagrafica di

Sesso e nome e di ordine all'ufficiale dello stato civile di trascrivere il matrimonio con il partner dell'attore, con il quale questi aveva una unione civile.

A riguardo si rammenta che, nel testo della legge n. 76 del 2016, sulle unioni civili, proprio per dar seguito alla sentenza sul divorzio imposto, il legislatore introdusse una specifica previsione sugli effetti della rettificazione anagrafica del sesso, in costanza di matrimonio: laddove entrambi i coniugi abbiano manifestato tale volontà è prevista l'automatica instaurazione dell'unione civile tra persone dello stesso sesso, in luogo del preesistente matrimonio. Non è tuttavia prevista una analoga possibilità nel caso in cui la transizione venga vissuta da una persona che si trova in un'unione civile. Non è, in altre parole, possibile, **l'automatica conversione in matrimonio** (senza interruzione dei vincoli) per le due persone interessate, alle quali sarebbe però consentito celebrare il matrimonio, una volta compiuta la transizione.

Sebbene la questione si presenti come particolarmente interessante, la Corte costituzionale accoglie un'eccezione preliminare sollevata dall'Avvocatura dello Stato e dichiara l'inammissibilità della questione. Il giudice *a quo* avrebbe infatti posto le questioni in via del tutto ipotetica ed eventuale, prescindendo dall'esame del caso concreto in decisione.

In base al diritto vivente e secondo quanto stabilito dalla Corte stessa con sentenza n. 221 del 2015, l'intervento chirurgico è solo un possibile mezzo, «funzionale al conseguimento di un pieno benessere psicofisico». Ne segue che, a fronte della domanda attorea, il giudice rimettente avrebbe dovuto svolgere un **necessario approfondimento** in ordine alla effettiva necessità dell'intervento chirurgico, per il quale l'attore aveva richiesto l'autorizzazione al giudice. Sarebbe stato, invece, necessario «**motivare sul diritto dell'attore ad ottenere la rettificazione del sesso**» per provare la piena rilevanza della questione.

Altrettanto fondata è l'eccezione di difetto di rilevanza sollevata dall'Avvocatura dello Stato riguardo alla **mancata manifestazione della volontà del partner** del ricorrente circa la conversione dell'unione civile in matrimonio. Come si è visto, infatti, tale requisito è un vincolo essenziale individuale sin dalla sentenza n. 170 del 2014 e ripetuto dalla legge sulle unioni civili, ai fini dell'automatica conversione del matrimonio in unione civile, in caso di transizione di genere.

La questione viene, quindi, giudicata inammissibile. [L. Busatta]

LA “SMILITARIZZAZIONE” DEL CORPO DELLE GUARDIE DI PUBBLICA SICUREZZA LEGITTIMI TRATTAMENTI DIVERSIFICATI

TRA FUNZIONARI DELLA POLIZIA DI STATO E UFFICIALI DEI CORPI MILITARI IN MATERIA DI RISCATTO AI FINI PENSIONISTICI

Corte cost., 8 novembre 2022 – 30 dicembre 2022, n. 270 Pres. Sciarra, red.

Prosperetti

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[d.P.R. n 1092/1973, artt. 13 e 32]

(artt. 3, 36, 38, 97 comma 2 Cost.)

Nella questione di legittimità costituzionale degli artt. 13 e 32 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Puglia, ritiene che le disposizioni del d.P.R. siano illegittime nella parte in cui non prevedono, anche per i funzionari della Polizia di Stato, il computo gratuito ai fini pensionistici degli anni di durata legale del corso di laurea magistrale o specialistica richiesta ai fini dell'accesso alle rispettive carriere, previsto invece per gli ufficiali dei corpi militari dello Stato. Nel giudizio incidentale si sono costituiti i ricorrenti nel giudizio principale e l'INPS, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, e l'ANFP ha depositato un'opinione scritta come *amicus curiae*, ai sensi dell'art. 6 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

Il giudice a quo ha affermato che l'assetto normativo in tema di riscatto del corso di studi applicabile al personale della Polizia di Stato determinerebbe una lesione degli artt. 3, 36, 38 e 97 comma 2 Cost. Per quanto riguarda il primo dei parametri evocati, secondo il rimettente la diversità della normativa comporterebbe una discriminazione fra situazioni similari, lesiva del criterio di ragionevolezza e del principio di eguaglianza sostanziale *ex* art. 3 Cost. Mentre il combinato disposto degli articoli censurati violerebbe gli artt. 37 e 38 Cost., nella misura in cui, essendo previsto un contributo per il riscatto degli anni di studio, i funzionari della Polizia di Stato, che non possono affrontare tale onere economico, subirebbero il sacrificio dell'interesse al perseguimento di un trattamento pensionistico proporzionato al servizio prestato e adeguato a mantenere lo stesso tenore di vita. Infine, il principio di buon andamento della pubblica amministrazione sarebbe leso poiché la differente disciplina relativa al riscatto degli anni di laurea costituirebbe un disincentivo all'ingresso nei ruoli di Polizia di Stato di personale idoneo per formazione e cultura per le carriere direttive.

Nella sentenza, il giudice costituzionale ricorda che la questione era stata già sottoposta al vaglio della Corte, che, con due ordinanze (n. 847 del 1988 e n. 168

del 1995), ne aveva dichiarato la manifesta infondatezza. Per tale motivo, la Corte ritiene di dover innanzitutto verificare se la disciplina vigente sia, come sostiene il giudice rimettente, effettivamente cambiata, e se quindi questa possa condurre ad esiti diversi. Confermando le argomentazioni che avevano indotto la Corte a dichiarare, nelle ordinanze sopra menzionate, non fondata la questione, il giudice costituzionale ricorda che il giudizio si inserisce nella complessa vicenda originata dalla “smilitarizzazione” del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza e dalla conseguente estromissione dall’ambito applicativo delle peculiari e più favorevoli disposizioni dettate per i militari. Inoltre, il carattere “spiccatamente” derogatorio ed eccezionale della disposizione dettata dall’art. 32 del d.P.R. n. 1092 del 1973 osta alla possibilità di invocarla quale *tertium comparationis*. Così come non costituisce fonte di discriminazione costituzionalmente rilevante il fatto che il legislatore abbia delimitato l’ambito di applicazione della suddetta norma. La Corte dichiara, quindi, non fondata la questione sollevata in riferimento all’art. 3 Cost.

Dichiara, infine, manifestamente infondata la questione in riferimento agli altri parametri costituzionali evocati dal rimettente. [M. Pignataro]

Monitore della Giurisprudenza costituzionale, n. 3/2022

In copertina:

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