



Forum di
QUADERNI COSTITUZIONALI
RASSEGNA

ISSN 2281-2113

Monitore della Giurisprudenza costituzionale
n. 1/2023

decisioni 1/2023 – 105/2023

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, FRANCESCA MINNI, MARTA MORVILLO,
FEDERICO PEDRINI, MICOL PIGNATARO, STEFANO ROSSI, BEATRICE SBORO, ELENA VALENTINI,
ENRICO VERDOLINI, ANNA CAMILLA VISCONTI

© 2012-2023 Forum di Quaderni costituzionali - Rassegna
Rivista inclusa tra le Riviste scientifiche di Area 12 | ISSN 2281-2113

IL DIVIETO DI USO E POSSESSO DEL TELEFONO CELLULARE PUÒ ESSERE DISPOSTO SOLTANTO DALL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA

**Corte cost., sent. 20 dicembre 2022 – 12 gennaio 2023, n. 2, Pres. Sciarra, red.
Zanon**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 3, comma 4 e art. 76 comma 2, del d.lgs. n. 159 del 2011]

(artt. 3 e 15 Cost., l'art. 117, comma 1, Cost. in relazione agli artt. 8 e 10
CEDU)

Secondo la prospettazione del giudice *a quo* sarebbe illegittimo l'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 159 del 2011, nella parte in cui prevede che il questore, nell'adottare la misura di prevenzione dell'avviso orale "rafforzato" nei confronti di persone definitivamente condannate per delitti non colposi, possa vietare loro di possedere o utilizzare qualsiasi apparato di comunicazione radiotrasmittente, compresi i telefoni cellulari (secondo l'interpretazione costante della Cassazione nell'esercizio della sua funzione nomofilattica).

Difatti, il telefono cellulare oggi costituisce un presupposto indispensabile per poter effettivamente esercitare la libertà di comunicare, pertanto, la limitazione di tale libertà, potrebbe giustificarsi soltanto in presenza di un atto motivato dell'autorità giudiziaria, e non una decisione dell'autorità amministrativa. Secondo il rimettente vi sarebbe quindi una violazione della riserva di giurisdizione di cui all'art. 15 Cost.

Del medesimo avviso la Corte costituzionale, che riconosce che il divieto di possesso e uso di un telefono mobile si traduce in un limite alla libertà di comunicare; limite che può essere imposto soltanto da una autorità giurisdizionale. «Il vaglio dell'autorità giurisdizionale risulta infatti associato alla garanzia del contraddittorio, alla possibile contestazione dei presupposti applicativi della misura, della sua eccessività e sproporzione, e, in ultima analisi, consente il pieno dispiegarsi allo stesso diritto di difesa (sentenze n. 113 del 1975 e n. 68 del 1964; si vedano, inoltre, le sentenze n. 177 del 1980 e n. 53 del 1968)».

Pertanto, l'art. 3, comma 4, del Codice antimafia è incostituzionale nella parte in cui – «sul presupposto che il telefono cellulare rientra tra gli apparati di comunicazione radiotrasmittente – consente al questore di vietarne, in tutto o in parte, il possesso e l'utilizzo». [F. Pedrini]

**DEVE ESSERE POSSIBILE LA SOSPENSIONE DELL'ORDINE DI
ESECUZIONE IN CASO DI CONDANNA PER INCENDIO BOSCHIVO
COLPOSO**

**Corte cost., sent. 23 novembre 2022 – 20 gennaio 2023, n. 3, Pres. De Pretis,
red. Viganò**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 656, comma 9, lettera a), c.p.p.]

(artt. 3 e 27, terzo comma, Cost.)

Secondo la prospettazione del giudice rimettente, sarebbe illegittima l'esclusione dell'operatività della sospensione dell'ordine di esecuzione per le condanne per il delitto di incendio boschivo nella sua forma colposa, prevista dal secondo comma dell'art. 423-bis c.p. Infatti, l'incendio boschivo colposo si presenta oggi come l'unico reato colposo tra quelli per i quali l'art. 656, comma 9, lettera a), c.p.p. prevede il divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione. La Corte costituzionale riconosce nelle sue argomentazioni che la natura colposa del delitto fa dubitare della pericolosità del suo autore, o almeno di una pericolosità tale da giustificare la scelta del legislatore di assicurarne un "passaggio in carcere", in attesa della valutazione da parte del tribunale di sorveglianza dei presupposti per l'ammissione a una misura alternativa alla detenzione. Pertanto, «la disciplina censurata comporta un sacrificio del tutto inutile – anche nell'ottica di un'efficace tutela della collettività – rispetto all'orientamento rieducativo della pena, imposto dall'art. 27, terzo comma, Cost.».

Inoltre, particolarmente irragionevoli appare, anche «la disparità di trattamento tra i condannati per il delitto in esame e i condannati per il delitto, strutturalmente affine, di incendio colposo, che è posto a tutela dell'incolumità pubblica – e cioè della vita e dell'incolumità di una pluralità indeterminata di persone, dunque di un bene ancor più importante rispetto al patrimonio boschivo – e che è comunque punito con il medesimo quadro edittale previsto per l'incendio boschivo colposo».

Per questi motivi, l'art. 656, comma 9, lettera a), è illegittimo, nella parte in cui stabilisce che non può essere disposta, nei casi di cui all'art. 656, comma 5, c.p.p., la sospensione dell'esecuzione nei confronti dei condannati per il delitto di incendio boschivo colposo. [M. Caldironi]

UN'IMPORTANTE PRECISAZIONE SULLE CONDIZIONI PER APPLICARE LA CONFISCA PRESCRITTA IN CASO DI OMESSA COMUNICAZIONE DEL TRASFERIMENTO DI ARMI LEGALMENTE DETENUTE

Corte cost., 20 dicembre 2022 – 24 gennaio 2023, n. 5, Pres. Sciarra, red. Viganò

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 6 l. 22 maggio 1975, n. 152, in combinato disposto con l'art. 38 r.d. 18 giugno 1931, n. 773]

(artt. 3, 27, comma 2; 42, comma 2; 11 e 117, comma 1, Cost., in relazione agli artt. 6, par. 2, Cedu, 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, 17, 48 e 49, par. 3, CDFUE)

Il Tribunale ordinario di Milano ha sollevato due distinti gruppi di questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge n. 152 del 1975. Esse scaturiscono da un processo penale in cui l'imputato – accusato della commissione del reato di cui all'art. 38 T.U.L.P.S. per avere ommesso di comunicare il trasferimento di armi legalmente detenute presso la nuova residenza – ha chiesto e ottenuto di definire il processo mediante oblazione (ai sensi dell'art. 162-*bis* c.p.) e, a fronte della conseguente declaratoria di estinzione del reato, ha sollecitato la restituzione delle armi sequestrate.

Con il primo gruppo di questioni, il rimettente censura il citato art. 6 – in riferimento agli artt. 27, secondo comma, 42, secondo comma, 11 e 117, primo comma, Cost., questi ultimi in relazione agli artt. 6, paragrafo 2, CEDU, 1 Prot. addiz. CEDU, 17 e 48 CDFUE – «nella parte in cui impone al giudice di disporre la confisca delle armi anche in caso di estinzione del reato per oblazione».

Con il secondo gruppo di questioni, viene denunciata la medesima disposizione – per contrasto con gli artt. 3, 27, 42, nonché 11 e 117, primo comma, Cost., questi ultimi in relazione agli artt. 1 Prot. addiz. CEDU, 17 e 49, paragrafo 3, CDFUE – nella parte in cui prevede come obbligatoria la confisca delle armi anche in relazione alla contravvenzione di cui all'art. 38 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773.

La Corte sviluppa il suo ragionamento rilevando come i due gruppi di questioni si pongano tra loro in rapporto di subordinazione.

Il primo gruppo parte infatti dal presupposto che la confisca obbligatoria prevista dalla disposizione censurata abbia natura sostanzialmente “punitiva”: assunto

sulla cui base il rimettente ritiene violata la presunzione di non colpevolezza, garantita dall'art. 27, comma 2, Cost., dagli artt. 6, paragrafo 2, CEDU e 48 CDFUE; con conseguente ulteriore violazione del diritto di proprietà, tutelato dagli artt. 42 Cost., 1 Prot. addiz. CEDU e 17 CDFUE e inciso dalla misura ablativa.

Il secondo gruppo di censure, prospettato in via subordinata, è destinato ad acquisire rilevanza nell'ipotesi in cui la Corte possa non aderire alla qualificazione della confisca in esame in termini di misura "punitiva" (e dunque là dove la Corte stessa dovesse non considerare costituzionalmente illegittima la relativa applicazione con una sentenza dichiarativa dell'estinzione del reato per intervenuta oblazione). Al riguardo, il rimettente ritiene che l'obbligo di disporre tale misura ablativa da parte del giudice nel caso delle violazioni dell'art. 38 TULPS si risolva in una irragionevole e sproporzionata limitazione del diritto di proprietà, e in una conseguente ulteriore violazione degli artt. 3 e 27 Cost., nonché dell'art. 49, paragrafo 3, CDFUE.

Quanto alla prima censura, la Corte dissente dalla tesi espressa dal giudice *a quo*, argomentando – con dovizia di particolari – che alla confisca disciplinata dal censurato art. 6 della legge n. 152 del 1975 (in quanto applicabile alla contravvenzione prevista dal combinato disposto degli artt. 17, primo comma, e 38, settimo comma, TULPS) va riconosciuta una funzione preventiva e non punitiva, poiché intesa ad assicurare la piena tracciabilità dell'arma (secondo quanto preteso dalla direttiva 2021/555/UE).

Ciò premesso quanto al primo gruppo di censure, il Giudice delle leggi mostra di non aderire neppure al secondo, inteso a dimostrare la natura sproporzionata del carattere obbligatorio della confisca oggetto di esame (la quale opera appunto anche nell'ipotesi di inosservanza degli obblighi posti dall'art. 38 TULPS, tra i quali si colloca anche quello previsto dal suo settimo comma, che può essere adempiuto mediante una semplice comunicazione da parte dell'interessato, non seguita da alcun provvedimento autorizzativo, e la cui violazione configura una mera contravvenzione estinguibile mediante oblazione, previo versamento all'erario della somma di 103 euro).

Dopo aver motivato il proprio dissenso rispetto agli argomenti prospettati dal giudice *a quo* anche rispetto al secondo gruppo di censure (con riferimento ai singoli parametri di illegittimità costituzionale specificamente evocati), la parte conclusiva della sentenza racchiude, tuttavia, un'importante precisazione. Essa afferma infatti che, là dove (come nel caso che ha dato origine alla proposizione della questione) la confisca sia imposta dal giudice con la sentenza che dichiara l'estinzione per intervenuta oblazione della contravvenzione di cui al combinato disposto degli artt. 17 e 38, settimo comma, TULPS, un'esegesi costituzionalmente orientata della disciplina oggetto di censura esige che tale provvedimento possa essere pronunciato soltanto in esito all'accertamento dei presupposti di legge che giustificano l'applicazione della misura. [E. Valentini]

LA CORTE DELINEA I PRINCIPI DELLA NORMATIVA IN MATERIA PORTUALE

Corte cost., sent. 10 novembre 2022 – 26 gennaio 2023, n. 6, Pres. Sciarra, red.
Patroni Griffi

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121, art. 4, commi 1-*septies*, lett. *a*), *b*), *c*),
e), 1-*octies*, 1-*novies*]

(artt. 3, comma 1, 5, 9, 77, comma 2, 117, comma 3, 118, commi 1 e 2, e
120 Cost.)

Con due ricorsi (poi riuniti per identità del *thema decidendum*) promossi dalle Regioni Toscana e Friuli-Venezia Giulia, vengono impugnate diverse disposizioni del decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121, per la presunta violazione di molteplici parametri costituzionali.

In particolare, le violazioni prospettate dalla Regione Toscana vengono raggruppate dalla Corte, nella ricostruzione in fatto, in: «a) illegittimità costituzionale di tutte le disposizioni, per violazione delle norme sul procedimento legislativo; b) illegittimità costituzionale delle norme relative al documento di programmazione strategica di sistema; c) illegittimità costituzionale delle norme relative al piano regolatore portuale; d) illegittimità costituzionale delle norme relative al regime di applicativo della novella».

Di contro, il ricorso incardinato dalla Regione Friuli-Venezia Giulia si incentra prevalentemente su un dedotto rilievo di incoerenza del decreto-legge ad essere strumento di riforma dell'ordinamento interno, palesandosi un abuso del procedimento ex art. 77 Cost., altresì violando le competenze statutarie ed ex art. 117, comma 3, Cost. («urbanistica», «governo del territorio» e «porti»). A ciò seguono una serie di censure conseguenziali rispetto al principio di leale collaborazione (artt. 120 e 5 Cost.), al principio di sussidiarietà verticale (art. 118 Cost. e 11 Stat. spec. Reg. FVG), al principio di legalità (artt. 3, comma 1, 23, 97, Cost., artt. 4, comma 1, numeri 9 e 11, e 8 Stat. spec. Reg. FVG), al riparto delle competenze (art. 117, comma 3, Cost.), al principio del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), al principio di ragionevolezza («Violazione dell'art. 4, numeri 9, 11 e 12, dello statuto, come attuato dagli artt. 9 e 11 del d.lgs. n. 111 del

2004. Violazione degli artt. 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, Cost., e del principio di leale collaborazione»).

La Corte si sofferma anzitutto su una questione preliminare eccepita dalla Regione Friuli-Venezia Giulia sull'applicabilità della clausola di salvaguardia ex art. 4, comma 1-*novies*, d.l. n. 121/2021, rispetto alla *species* di tale Regione, ritenendo tuttavia infondati i motivi dedotti perché la normativa non esclude radicalmente la ricorrente dalla riforma sulla programmazione e pianificazione portuale, piuttosto «imponere la verifica, di volta in volta, dell'applicabilità delle singole previsioni statali, in quanto compatibili con i parametri statutari, o, all'opposto, della loro inapplicabilità per effetto della clausola». Di contro, è ritenuta parimenti infondata l'eccezione preliminare spiegata dal Presidente del Consiglio sulla presunta inammissibilità delle censure per non essere «accompagnate dalla deduzione della contestuale violazione di prerogative regionali». Sempre preliminarmente, viene rilevata l'inammissibilità della questione sollevata dalla Regione Friuli-Venezia Giulia sull'art. 4, comma 1-*septies*, lett. c), d.l. n. 121/2021, per aver impugnato la precedente disciplina del 2016 e non quella riformata; parimenti si conclude per l'inammissibilità relativamente alle presunte violazioni delle prerogative costituzionali degli enti locali, per non aver dimostrato anche la sola lesione potenziale di competenze regionali.

Resta, dunque, l'esame del merito di tutte le altre questioni non assorbite da violazioni processuali.

La Corte ricostruisce analiticamente l'articolata normativa portuale, innovativa rispetto al passato, in particolare per quanto riguarda la determinazione dei piani regolatori portuali che «da un lato, [...] non si atteggiano più a meri strumenti di programmazione di opere e sono divenuti strumenti pianificatori settoriali – seppur (almeno sino alla novella del 2021) sui generis, in quanto non prevalenti per specialità sul piano regolatore comunale – e, dall'altro, la loro approvazione non è più devoluta esclusivamente allo Stato, ma vede coinvolti anche comuni e regioni, in considerazione dei rispettivi interessi nel tempo emersi». La legge quadro n. 84/1994 ha infatti subito diversi interventi di ammodernamento da parte dei decreti legislativi nn. 169/2016 e 232/2017, fino alla novella del 2021 che è intervenuta, oltre che su altri profili, sui contenuti, sul regime applicativo e sui procedimenti di approvazione del documento di pianificazione strategica di sistema (DPSS) e sul piano regolatore portuale (PRP).

Ciò posto, la Corte raggruppava le numerose questioni sollevate in diverse *macroaree*.

La prima riguarda l'aspetto procedurale della novella del 2021 rispetto ai parametri di cui agli artt. 72, comma 1, e 77 Cost. Ad avviso della Consulta non si può affatto prospettare un abuso del procedimento di conversione perché le disposizioni censurate non spezzano il nesso di collegamento funzionale con il decreto-legge, dal momento che la «riforma della programmazione dei sistemi portuali e

della pianificazione dei porti – atta a valorizzare, con la razionalizzazione di opere e servizi, il loro ruolo di snodo logistico in un contesto sistemico e di interconnessione alle infrastrutture di terra – non può dirsi del tutto estranea, per oggetto e finalità, all’originario intervento normativo in tema di sviluppo delle infrastrutture e dei trasporti»

Né è fondata la questione sollevata dalla sola Regione friulana sull’inidoneità del decreto legge ad introdurre riforme organiche, dal momento che la normativa censurata si limita a disciplinare «solo le previsioni relative alla programmazione dell’area del sistema portuale e alla pianificazione dei porti, mentre la legge quadro ha un respiro ben più ampio, disciplinando anche l’organizzazione e le attività portuali, le funzioni delle Autorità di sistema portuale (AdSP) e taluni aspetti lavorativi e previdenziali dei lavoratori portuali».

Ed ancora, sempre da una prospettiva processuale, non è fondata la prospettata violazione dell’art. 72, comma 1, Cost. perché la discussione delle Camere su un singolo articolo non è per ciò solo elemento sintomatico di un’astratta impossibilità di lesione del richiamato parametro.

Infine, nell’ambito di tale macroarea relativa ai presunti vizi procedurali, la Corte non ravvisa la violazione degli artt. 5 e 120 Cost. sia perché «il principio di leale collaborazione non si impone, di norma, al procedimento legislativo, salvo per il caso di legislazione delegata ove ricorra uno stretto intreccio fra materie e competenze», sia perché la consultazione con le Regioni è esclusa nel procedimento ex art. 77 Cost.

La seconda macroarea di questioni sollevate si fonda su una presunta violazione del riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni ex art. 117 Cost.: mentre la Regione Toscana deduce l’invasione della potestà legislativa attribuita in via concorrente alle Regioni dall’art. 117, terzo comma, Cost. nelle materie «porti [...] civili», «governo del territorio», «tutela e sicurezza del lavoro», e, in via residuale, dall’art. 117, quarto comma, Cost. nelle materie «turismo», «attività produttive» e «commercio», la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia assume, in prima battuta, il contrasto delle disposizioni statali con i parametri statutari che le attribuiscono competenza legislativa primaria nelle materie «urbanistica», «viabilità» e «trasporti» (art. 4, numeri 12, 9 e 11 dello statuto speciale, per come attuato dagli artt. 9 e 11, comma 1, lettera aa, del d.lgs. n. 111 del 2004); in seconda battuta, anche la Regione autonoma lamenta la violazione dei criteri di riparto della potestà legislativa concorrente stabilita dalla Costituzione nelle materie «porti [...] civili» e «governo del territorio», nonché dall’art. 5, numero 12), dello statuto speciale nella materia «linee marittime».

Ebbene, secondo la Corte, la programmazione e la pianificazione portuale non attrae le materie «viabilità», «trasporto», «turismo», «commercio», «attività produttive», «tutela e sicurezza del lavoro», piuttosto sulle materie «porti [...] civili» e «governo del territorio», e, dunque, anche sulla materia «urbanistica», di cui

all'art. 4, numero 12), dello statuto speciale friulano. Si tratta, insomma, di materie concorrenti, così che va valutato se e quanto lo Stato sia rimasto dentro la disciplina generale, ovvero se queste siano attratte dalla chiamata in sussidiarietà che, nel caso di specie, è giustificata da esigenze unitarie fondate anche sull'attuazione del PNRR, nel cui quadro si colloca anche la riforma del 2021.

È tuttavia la violazione del principio di leale collaborazione, letto in combinato disposto con l'art. 97 Cost., che rileva nella sottrazione, da parte dello Stato, della competenza regionale ad approvare il DPSS in termini ristretti che impediscono alle Regioni e ai Comuni di «esprimersi con la dovuta consapevolezza». Ne consegue l'incostituzionalità dell'art. 4, comma 1-*septies*, lett. a), d.l. n. 121/2021, come convertito, nella parte in cui, sostituendo l'art. 5, comma 1, l.n. 84/1994, non prevede che il DPSS sia accompagnato da una relazione illustrativa che descriva i criteri seguiti nel prescelto assetto del sistema e gli indirizzi per la futura pianificazione, e nella parte in cui, sostituendo il comma 1-*bis*, l.n. 84/1994, prevede che il DPSS «è approvato dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, che si esprime sentita la Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di sistema portuale di cui all'articolo 11-ter della presente legge», a seguito di parere della regione territorialmente interessata da esprimere nel termine di quarantacinque giorni, anziché «è approvato, nei quarantacinque giorni successivi all'acquisizione del parere del comune, previa intesa con la regione territorialmente interessata, dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili che si esprime sentita la Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di sistema portuale di cui all'articolo 11-ter della presente legge. In caso di mancanza di accordo si applicano le disposizioni di cui all'art. 14-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241 in quanto compatibili».

Tali censure assorbono quella sollevata dalla Regione friulana nei confronti dell'art. 4, comma 1, lett. a), d.l. n. 121/2021 laddove omette l'intesa preliminare sul contenuto del documento.

Venendo alla terza macroarea in relazione al contenuto del DPSS, non si prospetta la violazione degli artt. 118, comma 1, Cost. e 11 Stat. spec. Friuli-Venezia Giulia, perché la delimitazione delle aree di interazione porto-città e dei collegamenti infrastrutturali è garantita dall'intesa, in questo caso ritenuta necessaria dalla normativa censurata. Al contrario di quanto viene ritenuto dalla Corte in relazione all'art. 4, comma 1-*septies*, lett. a), d.l. n. 121/2021, nella parte in cui sostituisce l'art. 5, comma 1, lett. b), seconda parte, legge n. 84/1994, poiché non si evincono le condizioni legittimanti la chiamata in sussidiarietà per non indicare, il legislatore, «alcun criterio, geografico o funzionale, per l'individuazione di tali imprecisate zone, esterne tanto all'ambito portuale di ciascun porto, quanto al sistema. Viene, così, rimessa alla stessa Autorità chiamata all'esercizio delle funzioni amministrative l'individuazione del perimetro territoriale in cui esse possono essere esercitate».

Infine, viene in rilievo un gruppo di questioni di legittimità costituzionale sulla nuova disciplina dei piani regolatori portuali inerenti ai porti di rilevanza economica nazionale e internazionale ex art. 4, comma 1-*septies*, lett. *a)*, *b)*, ed *e)*, d.l. n. 121/2021, che hanno novellato l'art. 5, legge n. 84/1994, rispettivamente, ai commi 1-*quater*, 1-*quinqüies*, primo periodo, 2-*bis*, 2-*ter*, e 5). La Corte salva la disciplina per essere coerente con il principio sancito dalla richiamata sentenza n. 408/1995, secondo cui la regola della prevalenza dei piani settoriali è principio fondamentale della materia urbanistica, nella quale si colloca la materia «porti [...] civili», ove il PRP «deve dare speciale disciplina al territorio portuale in quanto preordinato alla tutela dello specifico interesse pubblico al corretto svolgimento e allo sviluppo del traffico marittimo nazionale e internazionale».

Parimenti non fondate le questioni sollevate da entrambe le Regioni rispetto a quelle norme che disciplinano (o omettono) le procedure di concertazione nel procedimento di approvazione dei PRP poiché quest'ultimo è un «atto amministrativo generale che regola lo sviluppo dello specifico ambito portuale con prescrizioni che stabiliscono la caratterizzazione e destinazione delle aree nonché la localizzazione delle opere pubbliche e di pubblica utilità». In ogni caso, rileva la Corte, «lo specifico interesse all'ordinato ed efficiente sviluppo della zona portuale, la prevalenza "competenziale" del PRP in tale perimetro e le esigenze unitarie del potenziamento dei porti nazionali e internazionali rendono adeguata la descritta partecipazione procedimentale di comune e regione».

Neanche può considerarsi irragionevole l'affidamento di una funzione attratta in sussidiarietà ad autorità periferiche, come invece sostiene la sola Regione friulana, sia perché le Autorità portuali sono enti pubblici non economici e non autorità periferiche, sia perché «la limitazione della valutazione regionale sul PRP alla suddetta sola «coerenza» con gli strumenti urbanistici è conseguenza logica della descritta ripartizione della funzione pianificatoria delle aree. Inoltre, essa non incide negativamente sulla competenza amministrativa portuale regionale: la norma, infatti, non attiene ai porti di rilevanza economica regionale, ma riguarda solo quelli di rilievo internazionale e nazionale».

Ancora e sempre in relazione al PRP, non sono fondate le questioni sollevate dalla Regione Friuli-Venezia Giulia relativamente all'estromissione dei Comuni dalla funzione urbanistica ad essi riservata. In effetti, nel caso di cui si discute, «la funzione pianificatoria su porto e retro-porto è sottratta al piano urbanistico comunale per l'attuazione del preminente interesse allo sviluppo del traffico portuale nazionale e internazionale, mentre la pianificazione urbanistica è garantita all'ente locale in relazione alle limitrofe aree di interazione porto-città. La prevista ripartizione della funzione regolatoria opera, del resto, in senso paritario, in quanto, alla pianificazione delle aree di raccordo tra zone portuali e zone cittadine il comune provvede, a sua volta, su parere non vincolante dell'Autorità di sistema portuale

(vigente art. 5, comma 1-quinquies, della legge n. 84 del 1994). Ciò ancorché alcune di tali zone possano essere immediatamente funzionali alle operazioni portuali».

Infine, per quanto attiene al PRP, non sono fondate neanche le censure sollevate in relazione ad una presunta violazione del principio di leale collaborazione. Ad avviso della Corte, infatti, sussistono esigenze unitarie e straordinarie che ammettono l'espansione della disciplina statale (in ogni caso transitoria) laddove manchino strumenti pianificatori necessari per gli interventi infrastrutturali urgenti, in considerazione anche della loro rilevanza per la compiuta attuazione del PNRR.

Nel quarto gruppo (o macroarea) di censure si collocano quelle relative alla presunta violazione della tutela paesaggistica da parte dell'art. 4, comma 1-*septies*, lett. *a*), d.l. n. 121/2021, che introduce il comma 1-*septies* all'art. 5, legge n. 84/1994.

Le questioni sono fondate in relazione agli artt. 3 e 9 Cost. perché assimilano alla medesima disciplina zone portuali e zone di particolare interesse ambientale. Inoltre, «la disposizione impugnata, nel sottrarre le zone ricomprese negli ambiti portuali al vincolo paesaggistico delle aree costiere e nell'imporre alle Regioni il conseguente obbligo di modifica dei piani paesistici, incide in via unilaterale sull'assetto della pianificazione paesaggistica, in contrasto con il menzionato principio, per di più risolvendosi, a causa della descritta assimilazione tra zone urbane di completamento e zone portuali, in un arretramento della protezione del bene paesaggistico».

Non è fondata, invece, la questione sollevata dalla sola Regione Friuli-Venezia Giulia sull'art. 4, comma 1-*septies*, lett. *b*), d.l. n. 121/2021, perché il PRP non è affatto sottratto al vincolo paesaggistico per il solo fatto dell'omesso richiamo all'art. 145, comma 3, codice dei beni culturali.

L'ultima macroarea di questioni sollevate attiene al regime applicativo della novella del 2021 che la Corte (art. 4, comma 1-*octies*, d.l. n. 121/2021) perché non incide sui piani già vigenti così da non violare il principio del *tempus regit actum*. Ne consegue che anche le questioni fondate su un legame consequenziale e derivate da questa dichiarata infondata subiscono la stessa sorte. [L. Di Majo]

IRRIPETIBILITÀ DELL'INDEBITO PREVIDENZIALE E CEDU: L'ART. 2033 CC È LEGITTIMO!

**Corte cost., sent. 29 novembre 2022 – 1 febbraio 2023, n. 8, Pres. Sciarra,
Red. Navarretta**

Giudizio di legittimità in via incidentale

[Art. 2033 del Codice civile]

(artt. 11 e 117 comma 1, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali)

I giudici costituzionali hanno dichiarato inammissibili e infondate *ex art. 117 Cost.* le questioni concernenti la compatibilità costituzionale, in relazione alla violazione dell'art. 1 del Prot. addizionale della CEDU, dell'art. 2033 del Codice civile. Nelle tre ordinanze di rinvio, infatti, la Corte di Cassazione, il Tribunale di Firenze e il Tribunale di Lecce sostenevano la tesi secondo cui l'art. 2033 del Codice civile fosse in contrasto con le norme convenzionali e con la giurisprudenza della Corte EDU, nella parte in cui non prevedeva l'irripetibilità dell'indebito previdenziale non pensionistico (indennità di disoccupazione), laddove le somme siano state percepite in buona fede e la condotta dell'ente erogatore abbia ingenerato un legittimo affidamento del percettore circa la spettanza della somma percepita. I giudici del rinvio, non a caso, si richiamavano ad un orientamento della Corte di Strasburgo (sentt. *Casarin, Cakarevi, Lelas contro Croazia, Moskal*) che sanciva, a partire dall'art. 1 del Prot. Addizionale della CEDU, la nozione di «*legitimate expectation*» e che portava a stigmatizzare interferenze sproporzionate rispetto all'affidamento legittimo ingenerato dall'erogazione indebita da parte di soggetti pubblici di prestazioni di natura previdenziale, nonché retributiva.

In questo quadro, la risposta data dalla Corte costituzionale è stata quella di rigettare la tesi proposta dai giudici remittenti, salvando la norma, dandone un'interpretazione convenzionalmente compatibile. A tal proposito, i giudici costituzionali affermano, in prima battuta, che rispetto a specifiche tipologie (art. 2126 Codice civile, art. 37, comma 8 della l. 448/1998, art. 52 comma 2 della l. 88/1989) di prestazioni indebite di natura previdenziale, assicurative e pensionistiche, il nostro ordinamento costituzionale già esclude *tout court* la ripetizione dell'indebito, fatta salvo l'eccezione dello stato soggettivo di dolo dell'*accipiens*. In seconda battuta, invece, per quanto concerne la norma applicabile al caso di specie, l'art. 2033 del Codice civile, se letto alla luce dei canoni di buona fede soggettiva ed oggettiva *ex art. 1175 e 1375 del Codice civile*, permette anch'esso di dare tutela al legittimo affidamento del contraente in buona fede. Questo perché la buona fede oggettiva, interpretata nel diritto vivente italiano, ha dato modo di garantire un processo di concretizzazione giurisprudenziale che ha valorizzato gli stessi presupposti del principio di legittimo affidamento, previsto dalla Corte EDU. Da una parte, infatti, nell'ordinamento italiano «non vi è dubbio che, per ingenerare un legittimo affidamento in una prestazione indebita, non basti l'apparenza di un titolo posto a fondamento dell'attribuzione – titolo che deve comunque radicarsi in una disposizione di legge o di regolamento o in un contratto – ma conta *in primis* il tipo di

relazione fra *solvens* e *accipiens* [ed] è palese che un soggetto pubblico facilmente ingenera, nell'*accipiens*-persona fisica, una fiducia circa la spettanza dell'erogazione effettuata». Dall'altra, nella giurisprudenza convenzionale, si valorizzano «il tipo di prestazioni erogate (retributive o previdenziali), il carattere ordinario dell'attribuzione nonché il suo perdurare nel tempo, sì da ingenerare la ragionevole convinzione sul suo essere dovuta. Al contempo, l'affidamento legittimo presuppone sempre anche la buona fede soggettiva dell'*accipiens*, che, a sua volta, non può che evincersi da indici oggettivi». In questo modo, pertanto, per i giudici costituzionali, lo schema della buona fede oggettiva rappresenta la cornice generale, attraverso cui dare tutela al principio del legittimo affidamento, come garantito dalle norme convenzionali.

In aggiunta a ciò, in relazione, invece, all'apparato rimediabile predisposto dall'ordinamento nazionale, la buona fede *ex art. 1175 cc* nei rapporti contrattuali come principio generale del codice, garantisce la tutela del legittimo affidamento, attraverso la categoria dell'inesigibilità dell'obbligazione. Questa, pertanto, dovrebbe trovare forma in un apparato rimediabile che si sostanzia nella possibilità per il creditore in buona fede che ha fatto legittimo affidamento circa la spettanza dell'attribuzione ricevuta o di rateizzare la somma richiesta in restituzione, in modo da renderla conforme per il giudice al canone della buona fede oggettiva, o di rendere inesigibile, temporaneamente o finanche parzialmente, la prestazione per causa esimente del debitore, in ragione delle sue condizioni economiche soggettive. Infine, aggiunge la Corte costituzionale, i dubbi circa la sproporzione dell'interferenza dell'affidamento legittimo secondo i canoni CEDU, viene superato dalla possibilità, già prevista nell'ordinamento nazionale, di poter far valere, sulla base dei suoi specifici presupposti, la responsabilità precontrattuale dello Stato e delle amministrazioni pubbliche per la violazione del legittimo affidamento. [F. Medico]

L'ESONERO DAL PAGAMENTO DEL TICKET PER ALCUNI OPERATORI È LEGITTIMO: IL RICORSO DEL PdC RISULTA PRIVO DI ADEGUATA MOTIVAZIONE

Corte cost., sent. 20 dicembre 2022 – 30 gennaio 2023, n. 9, Pres. Sciarra, red. Prosperetti

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 1, c. 1° e 2°; 2, c. 1° e 2°; e 4, c. 1°, della legge della Regione Abruzzo 21/12/2021, n. 27]

(Artt. 81 e 117, c. 2, lett. m), c. 3, Cost.)

Con la pronuncia in commento, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili le questioni promosse dal Presidente del Consiglio in relazione all'art. 1, c. 1 e 2, art. 2, c. 1 e 2 e art. 4, c. 1, l. reg. Abruzzo n. 27 del 2021.

Gli articoli impugnati prevedono che gli operatori delle forze armate, protezione civile e altri soggetti assimilabili possano accedere in pronto soccorso, a seguito di infortunio durante il servizio o per ragioni di servizio, e venire **esonerati dal pagamento della compartecipazione alla spesa sanitaria** (c.d. "ticket") in relazione alle prestazioni erogate, anche in caso di dimissione in codice bianco; la legge predetta stabilisce anche che, indipendentemente dal codice di dimissione dal pronto soccorso, gli stessi operatori siano altresì esonerati dal pagamento del ticket in relazione ad eventuali successive prestazioni strettamente correlate all'infortunio, per un periodo massimo di due anni a decorrere dal giorno dell'evento traumatico.

Secondo il ricorrente, una formulazione in tal senso si pone in aperto contrasto con l'art. 117, c. 3, violando i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e, in particolare, il divieto di spese non obbligatorie che la Regione Abruzzo è chiamata ad osservare essendo impegnata in un piano di rientro dal disavanzo sanitario. Inoltre, le disposizioni abruzzesi invaderebbero, secondo il ricorrente, la competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, i quali devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Tuttavia, i giudici costituzionali hanno considerato inammissibili le questioni promosse, alla luce del fatto che **il ricorso risultava privo di argomentazioni** le quali, oltre la mera ricostruzione del quadro normativo di riferimento, evidenziassero l'illegittimità delle disposizioni impuginate. Peraltro, la Consulta segnala che, anche con riguardo ad alcune delle discipline evocate, quali quello della compartecipazione al costo delle prestazioni sanitarie, l'avvocatura statale mancava di indicare, seppur sinteticamente, la normativa statale da considerare ovvero l'ambito in cui le norme impuginate si inseriscono.

Pertanto, data la totale mancata considerazione delle suddette disposizioni, il ricorso risultava viziato per omessa ricostruzione del quadro normativo di riferimento, a cui consegue l'inevitabile pronuncia di inammissibilità delle questioni proposte. [P. Giovarruscio]

LE REGIONI POSSONO DARE RILIEVO AGLI INTROITI DEI GESTORI

AI FINI DEL CALCOLO DELLE “TARIFFE CANCELLO” PER LA GESTIONE RIFIUTI

Corte cost., sent. 29 novembre 2022 – 2 febbraio 2023, n. 11, Pres. Sciarra, red. Antonini

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 16, comma 1, legge Reg. Emilia-Romagna n. 23/2011]

(Artt. 23, 117, secondo comma, lett. e) ed s), e 119 Cost.)

La questione di legittimità riguarda l'art. 16, legge Reg. Emilia-Romagna n. 23 del 2011 nella parte in cui, nell'ambito della determinazione della tariffa regionale di accesso agli impianti di smaltimento di rifiuti urbani nella titolarità di soggetti privati, prevede che si considerino «anche gli introiti» di questi ultimi.

I dubbi di costituzionalità sono motivati su due ordini di ragioni: da un lato, il giudice *a quo* denuncia la presunta deviazione rispetto alle finalità perseguite dal legislatore statale in materia di tutela dell'ambiente, dal momento che l'ampia nozione di “introiti” ricomprenderebbe anche gli incentivi ambientali statali e, dunque, comporterebbe una riduzione delle tariffe da versare a gestori privati percettori di tali incentivi, rischiando così di vanificarne gli effetti; dall'altro, l'illegittima configurazione di un tributo o, comunque, di una surrettizia prestazione patrimoniale imposta. Nel complesso, pertanto, la questione di legittimità costituzionale mira a censurare un indebito aggravio della situazione dei gestori privati.

Il giudice costituzionale rigetta tutte le questioni. Per quanto riguarda il primo aspetto, **la Corte afferma che un sistema di determinazione delle tariffe regionali che consideri anche gli incentivi statali (*sub specie* di “introiti”) non frustra le finalità perseguite dal legislatore statale in materia di tutela dell'ambiente** dato che, diversamente da quanto affermato dal giudice *a quo*, non è corretto ritenere che degli incentivi ambientali debba beneficiare unicamente il titolare dell'impianto di gestione dei rifiuti. Al contrario, la Corte ricostruisce gli incentivi previsti dalle normative ambientali come finalizzati a una pluralità di potenziali destinatari, tra cui le comunità territoriali di riferimento e anche le generazioni future. L'interpretazione della norma regionale nel senso di una ripartizione dei benefici sottesi agli incentivi tra i vari soggetti interessati è peraltro più coerente anche con la necessità di non attribuire indebiti vantaggi agli operatori del settore che agiscono in mercati non completamente regolati (dato che la gestione dei rifiuti speciali avviene, in genere, da parte degli stessi soggetti ma in un contesto di libero mercato).

Quanto al secondo aspetto, invece, dal momento che **la norma regionale incide solo sulla determinazione matematica della tariffa, rimessa dalla normativa statale alla legislazione regionale, il giudice costituzionale esclude che essa possa considerarsi, sin dal piano astratto, un prelievo coattivo configurabile come un'imposizione tributaria o una prestazione patrimoniale imposta**. Per di più, la Corte sottolinea che non sarebbe in realtà nemmeno preclusa alle Regioni, in determinati casi e nel rispetto dei principi di coordinamento, la possibilità di stabilire tributi propri in materia ambientale. [P.F. Bresciani]

**ANNOTAZIONE DELLA RURALITÀ: INFONDATE LE QUESTIONI
DI LEGITTIMITÀ SOLLEVATA DALLA CTR DELL'EMILIA-ROMAGNA
SULL'ART. 2, C. 5 TER DEL D.L. N. 102/2013**

Corte cost. sent. 20 dicembre 2022 – 2 febbraio 2023, n. 12, Pres. Sciarra, red.
San Giorgio

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 2, c. 5° ter, del decreto-legge n. 102/2013, convertito, con modificazioni,
nella legge n. 124/2013]

(Artt. 3, 53 Cost.)

Con la sentenza n. 12/2023, la Corte costituzionale si occupa delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Commissione tributaria regionale dell'Emilia-Romagna relativamente al c.d. istituto della dell'annotazione della ruralità – necessaria per il conseguimento dell'esenzione dall'imposta comunale sugli immobili (ICI) – così come interpretato autenticamente dall'art. 2, c. 5° ter, del d.l. n. 102/2013, convertito, con modificazioni, nella l. n. 124/2013.

La disposizione in questione dispone che «le domande di variazione catastale [...] e l'inserimento dell'annotazione negli atti catastali producono gli effetti previsti per il riconoscimento del requisito di ruralità di cui all'articolo 9 del decreto-legge 30 dicembre 1993, n. 557, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1994, n. 133, e successive modificazioni, a decorrere dal quinto anno antecedente a quello di presentazione della domanda».

La CTR, nelle vesti di giudice del rinvio, dubita della legittimità costituzionale della disposizione, così come interpretata alla stregua del principio di diritto enunciato dalla Corte di cassazione, secondo il quale, ai fini dell'operatività

dell'esenzione dall'imposta comunale sugli immobili, la ruralità dei fabbricati deve risultare dalla prescritta annotazione catastale.

Anzitutto, secondo il giudice rimettente, la disciplina si pone in contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto foriera di irragionevolezza nella parte in cui prescrive che, affinché possa operare il regime retroattivo ed accedersi al regime agevolato, l'attributo della natura rurale del fabbricato deve essere annotato negli atti del catasto, senza, tuttavia, prevedere un'eccezione per quei casi in cui l'annotazione, pur in presenza dei presupposti sostanziali della ruralità, non possa essere effettuata, in quanto, al momento della presentazione della relativa istanza, la particella catastale identificativa dell'unità immobiliare è stata soppressa e confluita in un nuovo subalterno. Così disponendo, lamenta il rimettente, la normativa censurata determinerebbe, altresì, una ingiustificata disparità di trattamento tra le situazioni, sostanzialmente uguali, dei proprietari dei fabbricati che, prima della presentazione dell'istanza di riconoscimento della ruralità, siano stati oggetto di variazioni catastali, e dei titolari degli immobili di identica tipologia che, invece, non abbiano subito alcuna modifica.

Conseguentemente, la CTR denuncia la violazione dell'art. 53 Cost., in quanto la disposizione, imponendo prestazioni patrimoniali diverse a contribuenti che versano nella medesima situazione sostanziale, recherebbe *vulnus* al principio della capacità contributiva.

La Corte, affermando che «[i]l presupposto ermeneutico sul quale si basano i dubbi di illegittimità costituzionale risulta [...] non corretto», dichiara **non fondata** la questione afferente l'art. 3 Cost. e, conseguentemente, essendo da questa dipendente, anche quella afferente l'art. 53 Cost.

Il Giudice delle leggi, infatti, dopo aver ricostruito il quadro normativo sul tema della annotazione della ruralità, evidenzia che la *ratio* dell'art. 2, c. 5° ter, del d.l. n. 102/2013 deve essere rinvenuta, da un lato, nella **finalità di semplificazione procedimentale dell'accertamento della ruralità ai fini dell'esenzione dall'ICI** e, dall'altro, nelle **esigenze di certezza giuridica e di deflazione del contenzioso sorto a causa della disorganicità del previgente quadro normativo risultante dalla stratificazione di diversi interventi legislativi e giurisprudenziali**.

Proprio in ragione di tali finalità, dunque, la normativa in esame, attribuendo efficacia retroattiva alla richiesta di riconoscimento della ruralità e alla conseguente registrazione catastale, intende definire i rapporti di imposta sorti nel quinquennio anteriore alla sua introduzione, anche in vista dell'anticipo, in via sperimentale, già a far data dal 2012, dell'imposta municipale unica (IMU), la quale, in forza del d.lgs. n. 23/2011 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), ha poi sostituito definitivamente l'imposta comunale sugli immobili.

L'argomentazione del giudice *a quo*, al contrario, «omette di considerare che la registrazione retrospettiva rientra nella funzione di aggiornamento propria del

catasto, e trascura la finalità di agevolazione sottesa alla portata retroattiva della normativa censurata».

Essa, infatti, al fine di fornire ai contribuenti una copertura rispetto agli accertamenti fiscali effettuati nel quinquennio antecedente alla richiesta di variazione o di annotazione, detta una disciplina procedimentale che è rivolta essenzialmente al passato, perché consente di dare evidenza catastale alla circostanza che un determinato fabbricato, che nel periodo considerato risultava censito, possedesse i requisiti di ruralità, essendo, invece, irrilevante che in un momento successivo esso abbia assunto una diversa configurazione catastale.

Il Giudice delle leggi, infatti, rammenta che **la funzione tipica della registrazione catastale è quella di «dare evidenza all'inquadramento assegnato al cespite in un preciso momento storico, in modo da aggiornare il quadro informativo dato dall'ordine cronologico delle iscrizioni», per cui, non essendo la ruralità una «qualità connaturata al fabbricato, ma scaturendo da una serie di condizioni soggettive e oggettive previste dalla legge (art. 9 del d.l. n. 557 del 1993, come convertito), può non permanere nel tempo, così che l'attuale esistenza di tale destinazione funzionale non ne implica necessariamente la sussistenza anteriore».** [R. Mazza]

LEGITTIMO L'OBLIGO VACCINALE A CARICO DEGLI OPERATORI SANITARI

Corte cost., sent. 30 novembre 2022 – 9 febbraio 2023, n. 14, Pres. Sciarra, red. Patroni Griffi

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 4, co. 1 e 2, d.l. n. 44/2021, conv. con mod., in L. n. 76/2021; art. 1 della L. 22 dicembre 2017, n. 219]

(artt. 3, 4, 21, 32, 33, 34 e 97 Cost.)

Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, co. 1 e 2, del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44 (Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici), convertito, con modificazioni, nella L. 28 maggio 2021, n. 76, nella parte in cui prevede, da un lato, l'obbligo vaccinale per la prevenzione dell'infezione da SARS-

CoV-2 per il personale sanitario e, dall'altro lato, per effetto dell'inadempimento dello stesso, la sospensione dall'esercizio delle professioni sanitarie, per contrasto con gli artt. 3, 4, 32, 33, 34 e 97 Cost.; nonché dell'art. 1 della L. 22 dicembre 2017, n. 219 (Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento), nella parte in cui non prevede l'espressa esclusione dalla sottoscrizione del consenso informato delle ipotesi di trattamenti sanitari obbligatori, e dell'art. 4 del d.l. n. 44/2021, come convertito, nella parte in cui non esclude l'onere di sottoscrizione del consenso informato nel caso di vaccinazione obbligatoria, per contrasto con gli artt. 3 e 21 Cost.

Nell'ambito del contenzioso tra uno studente iscritto al terzo anno del corso di laurea in Infermieristica e l'Università degli studi di Palermo, il Consiglio di giustizia amministrativa siciliano veniva adito per la riforma dell'ordinanza cautelare del Tar, che aveva negato la sospensione dell'efficacia del provvedimento del 27 aprile 2021 con il quale l'Università aveva disposto che i tirocini di area medico-sanitaria potessero proseguire in presenza all'interno delle strutture sanitarie a seguito della somministrazione vaccinale anti Covid-19.

Il giudice a quo ricorda come la Corte costituzionale (con le sentenze n. 258/1994 e n. 307/1990) abbia precisato che – ferma la necessità che l'obbligo vaccinale sia imposto con legge – la legge impositiva di un trattamento sanitario non è incompatibile con l'art. 32 Cost. alle seguenti condizioni: a) se il trattamento è diretto non solo a migliorare o a preservare lo stato di salute di chi vi è assoggettato, ma anche a preservare lo stato di salute degli altri; b) se si prevede che esso non incida negativamente sullo stato di salute di colui che è obbligato, salvo che per quelle sole conseguenze «che appaiano normali e, pertanto, tollerabili»; c) se, nell'ipotesi di danno ulteriore, sia prevista comunque la corresponsione di una equa indennità in favore del danneggiato, e ciò a prescindere dalla parallela tutela risarcitoria.

Si ritiene soddisfatto – oltre che il presupposto sub c), stante la riconducibilità, ex art. 20 del d.l. n. 4/2022 conv. in L. n. 25/2022, dell'obbligo vaccinale alla disciplina di cui alla L. n. 210/1992 – anche il presupposto sub a), considerando: i) la natura non sperimentale dei vaccini per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2; ii) la persistenza della validità dell'approccio vaccinale che, sebbene introdotto in una fase emergenziale, mantiene la propria legittimità (o meglio, necessità) anche nell'attuale fase, nonostante l'intervenuta approvazione di alcuni farmaci che consentono la terapia dei soggetti contagiati; iii) la vaccinazione, pur se concepita con l'obiettivo di conseguire una rarefazione dei contagi e della circolazione del virus, è tesa anche allo scopo di evitare il decorso ingravescente della patologia verso forme severe necessitanti di ricovero in ospedale, obiettivo tuttora conseguito dal sistema preventivo in atto; iv) in applicazione del principio costituzionale di solidarietà, in fase emergenziale, il principio di precauzione, che trova applicazione anche in ambito sanitario, opera in modo inverso rispetto all'ordinario,

richiedendo al decisore pubblico di consentire o, addirittura, imporre l'utilizzo di terapie che, pur sulla base di dati non completi, assicurino più benefici che rischi

Il giudice rimettente ravvisa insuperabili elementi di criticità con riferimento al profilo sub b), relativamente ai cd. eventi avversi che non possono essere valutati, nel caso di trattamenti sanitari obbligatori, sulla base di un criterio di tipo quantitativo, dovendosi escludere la legittimità dell'imposizione di obbligo vaccinale mediante preparati i cui effetti sullo stato di salute dei vaccinati superino la soglia della normale tollerabilità, il che non pare lasciare spazio all'ammissione di eventi avversi gravi e fatali, purché pochi in rapporto alla popolazione vaccinata.

Sotto un diverso ordine di questioni, nel caso di vaccinazione obbligatoria, il consenso andrebbe inteso quale presa visione da parte del cittadino delle informazioni fornite, sicché, da un punto di vista letterale, logico e giuridico, il consenso dovrebbe essere espresso a valle di una libera autodeterminazione volitiva, inconciliabile con l'adempimento di un obbligo previsto dalla legge.

Da ciò deriverebbe, dunque, l'intrinseca irrazionalità del dettato normativo, in quanto sarebbe richiesta la sottoscrizione di tale manifestazione di volontà all'atto della sottoposizione ad una vaccinazione indispensabile ai fini dell'esplicazione di un diritto costituzionalmente tutelato quale il diritto al lavoro.

La Corte giudica in ordine alla prima questione rilevandone l'inammissibilità per difetto assoluto di motivazione con riferimento ai parametri di cui agli artt. 3, 4, 33 e 34 Cost., mentre quanto all'art. 32 Cost. si rammenta quanto espresso nella sentenza n. 218/1994, secondo cui la tutela della salute implica anche il «dovere dell'individuo di non ledere né porre a rischio con il proprio comportamento la salute altrui, in osservanza del principio generale che vede il diritto di ciascuno trovare un limite nel reciproco riconoscimento e nell'eguale protezione del coesistente diritto degli altri. Le simmetriche posizioni dei singoli si contemperano ulteriormente con gli interessi essenziali della comunità, che possono richiedere la sottoposizione della persona a trattamenti sanitari obbligatori, posti in essere anche nell'interesse della persona stessa, o prevedere la soggezione di essa ad oneri particolari».

L'imposizione di un trattamento sanitario obbligatorio trova pertanto giustificazione in quel principio di solidarietà in forza del quale «ciascuno p[uò] essere obbligato, restando così legittimamente limitata la sua autodeterminazione, a un dato trattamento sanitario, anche se questo importi un rischio specifico» (Corte cost. n. 307/1990, n. 107/2012). Consapevole dell'esistenza di un rischio, la Corte ha sostenuto che fino a quando lo sviluppo della scienza e della tecnologia mediche non consentirà la totale eliminazione di tale rischio, la decisione di imporre un determinato trattamento sanitario attiene alla sfera della discrezionalità del legislatore, da esercitare in maniera non irragionevole (Corte cost., n. 118/1996) e comunque presuppone il riconoscimento dell'indennizzo estesa anche in relazione alle vaccinazioni raccomandate (Corte cost., n. 118/2020; n. 268/2017).

Contestando la ricostruzione del giudice a quo, la Corte sottolinea come il rischio remoto di eventi avversi anche gravi non possa, in quanto tale, reputarsi non tollerabile e tale da consentire l'elusione dell'obbligo vaccinale, costituendo piuttosto titolo per l'indennizzo.

La Corte delinea quindi il suo ruolo nel conflitto, dovendo valutare se il legislatore abbia esercitato la propria discrezionalità nel rispetto dell'art. 32 Cost., e cioè operando un bilanciamento tra le suddette dimensioni del diritto alla salute non irragionevole e non sproporzionato rispetto alla finalità perseguita. In altri termini deve valutare se, in quella situazione data, la scelta del legislatore sia stata adottata, nell'esercizio di discrezionalità politica, in modo compatibile con i principi costituzionali, considerando due direttrici principali: la valutazione della situazione di fatto della pandemia e l'adeguata considerazione delle risultanze scientifiche disponibili in merito all'efficacia e alla sicurezza dei vaccini.

La tragedia della pandemia ha fatto entrare in conflitto la dimensione individuale e quella collettiva, laddove il diritto alla salute individuale può trovare una limitazione in nome dell'interesse della collettività, nel quale trova considerazione il diritto (individuale) degli altri in nome di quella solidarietà "orizzontale", che lega ciascun membro della comunità agli altri consociati (Corte cost. n. 288/2019). I doveri inderogabili, a carico di ciascuno, sono infatti posti a salvaguardia e a garanzia dei diritti degli altri, che costituiscono lo specchio dei diritti propri: al legislatore tocca bilanciare queste situazioni soggettive e alla Corte assicurare che il bilanciamento sia stato effettuato correttamente. Il bilanciamento deve essere effettuato a partire dalla realtà effettuale, ovvero «alla luce delle diverse condizioni sanitarie ed epidemiologiche, accertate dalle autorità preposte (Corte cost. n. 268/2017)» e «delle acquisizioni, sempre in evoluzione, della ricerca medica, che debbono guidare il legislatore nell'esercizio delle sue scelte in materia (così, la giurisprudenza costante della Corte sin dalla fondamentale sentenza n. 282 del 2002)» (Corte cost. n. 5/2018).

L'intervento in tali ambiti «non potrebbe nascere da valutazioni di pura discrezionalità politica dello stesso legislatore, bensì dovrebbe prevedere l'elaborazione di indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite, tramite istituzioni e organismi – di norma nazionali o sovranazionali – a ciò deputati, dato l'«essenziale rilievo» che, a questi fini, rivestono «gli organi tecnico-scientifici» (Corte cost. n. 185/1998); o comunque dovrebbe costituire il risultato di una siffatta verifica» (Corte cost. n. 282/2002). Si tratta, pertanto, pur sempre di esercizio di discrezionalità politica, ancorché fondata (necessariamente) su evidenze scientifiche. Le scelte del legislatore sono comunque sindacabili dalla Corte che, in tal caso, deve valutare la coerenza della disciplina con il dato scientifico posto a disposizione, oltre che la non irragionevolezza e la proporzionalità della disciplina medesima.

Nella specie la scelta del legislatore di introdurre l'obbligo vaccinale per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2 per gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario di cui all'art. 1, co. 2, L. n. 43/2006, anche alla luce della situazione pandemica esistente, sia suffragata e coerente, o meno, rispetto alle conoscenze medico-scientifiche del momento (Corte cost. n. 5/2018)

Dover effettuare una scelta tempestiva comporta che essa venga fatta, necessariamente, allo stato delle conoscenze scientifiche del momento e nella consapevolezza della loro fisiologica provvisorietà. Del resto, tutte le volte che una decisione implichi valutazioni tecnico-scientifiche, il legislatore sceglie, nei limiti della propria discrezionalità politica, tra le possibili opzioni che la scienza offre in quel momento storico. Ma poiché il legislatore deve esercitare la propria discrezionalità sulla base delle conoscenze medico-scientifiche fornite dalle autorità di settore al momento dell'assunzione della decisione, è fondamentale una piena valorizzazione della «dinamica evolutiva propria delle conoscenze medico-scientifiche che debbono sorreggere le scelte normative in campo sanitario» (Corte cost. n. 5/2018), il che implica che un intervento non irragionevole alla luce delle condizioni epidemiologiche e delle conoscenze scientifiche in atto non esclude, e anzi impone, che, mutate le condizioni, la scelta possa (e debba) essere rivalutata e riconsiderata.

La Corte - partendo altresì dai contributi elaborati dall'AIFA, dall'ISS, dal Segretariato generale del Ministero della salute, dalla Direzione generale della programmazione sanitaria del Ministero della salute e dalla Direzione generale della prevenzione sanitaria - rileva come il dato medico-scientifico garantito dalle autorità istituzionali nazionali ed europee preposte al settore, sia costituito, fin dal momento dell'adozione della disposizione censurata, dalla natura non sperimentale del vaccino e dalla sua efficacia, oltre che dalla sua sicurezza.

Appare evidente, dunque, in coerenza con il dato medico-scientifico che attesta la piena efficacia del vaccino e l'idoneità dell'obbligo vaccinale rispetto allo scopo di ridurre la circolazione del virus, la non irragionevolezza del ricorso ad esso, «[a] fronte di “un virus respiratorio altamente contagioso, diffuso in modo ubiquo nel mondo, e che può venire contratto da chiunque” (Corte cost. n. 127/2022)» (Corte cost. n. 171/2022), caratterizzato da rapidità e imprevedibilità del contagio.

Tale valutazione di non irragionevolezza e idoneità allo scopo vale con particolare riferimento all'obbligo imposto agli esercenti le professioni sanitarie e operatori di interesse sanitario di cui all'art. 1, co. 2, L. n. 43/2006, laddove consente di salvaguardare l'operatore rispetto al rischio

infettivo professionale, contribuisce a proteggere i pazienti dal contagio in ambiente assistenziale e serve a difendere l'operatività dei servizi sanitari, garantendo la qualità delle prestazioni erogate, e contribuisce a perseguire gli obiettivi di sanità pubblica.

Come già affermato dalla Corte, quando si è in presenza di una questione concernente il bilanciamento tra due diritti, «il giudizio di ragionevolezza sulle scelte

legislative si avvale del cd. test di proporzionalità, che “richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi” (Corte cost. n. 1/2014)» (Corte cost. n. 20/2019). Sotto tale aspetto, la misura deve ritenersi non sproporzionata, in primo luogo, perché non risultavano, a quel tempo, misure altrettanto adeguate rispetto allo scopo prefissato dal legislatore per fronteggiare la pandemia a fronte di poco praticabili alternative (rappresentata dall’effettuazione periodica di test diagnostici dell’infezione da SARS-CoV-2). Sempre con riferimento al rispetto della proporzionalità, va, altresì, rilevato che la conseguenza del mancato adempimento dell’obbligo è rappresentata dalla sospensione dall’esercizio delle professioni sanitarie, con reintegro al venir meno dell’inadempimento dell’obbligo e, comunque, dello stato di crisi epidemiologica.

La scelta – che non riveste natura sanzionatoria e ha durata limitata nel tempo – si muove nell’ambito della responsabilità del legislatore di individuare una conseguenza calibrata, in termini di sacrificio dei diritti dell’operatore sanitario, che sia strettamente funzionale rispetto alla finalità perseguita di riduzione della circolazione del virus.

Ugualmente sono considerate non fondate le questioni sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 21 Cost., dell’art. 1 L. n. 219/2017, nella parte in cui non prevede l’espressa esclusione dalla sottoscrizione del consenso informato nelle ipotesi di trattamenti sanitari obbligatori, e dell’art. 4 del d.l. n. 44/2021, nella parte in cui non esclude l’onere di sottoscrizione del consenso informato nel caso di vaccinazione obbligatoria.

Il consenso informato, quale condizione per la liceità di qualsivoglia trattamento sanitario, trova fondamento nell’autodeterminazione, nelle scelte che riguardano la propria salute, intesa come libertà di disporre del proprio corpo. Orbene – premessa la rilevanza della raccolta del consenso anche ai fini di un’adeguata emersione dei dati essenziali per una completa e corretta anamnesi pre-vaccinale, destinata, tra l’altro, a valutare l’eleggibilità del soggetto interessato alla vaccinazione – la natura obbligatoria del vaccino in esame non esclude la necessità di raccogliere il consenso informato, che viene meno solo nei casi espressamente previsti dalla legge, come disposto dal co. 1 dell’art. 1 L. n. 219/2017. L’obbligatorietà del vaccino lascia comunque al singolo la possibilità di scegliere se adempiere o sottrarsi all’obbligo, assumendosi responsabilmente, in questo secondo caso, le conseguenze previste dalla legge. Qualora, invece, il singolo adempia all’obbligo vaccinale, il consenso, pur a fronte dell’obbligo, è rivolto, proprio nel rispetto dell’intangibilità della persona, ad autorizzare la materiale inoculazione del vaccino. [S. Rossi]

**È LEGITTIMO (E DOVEROSO) LASCIARE SENZA SIPENDIO E
ASSEGNO ALIMENTARE I SANITARI ED INSEGNANTI RENITENTI
AL VACCINO**

**Corte cost., sent. 30 novembre 2022 – 9 febbraio 2023, n. 15, Pres. Sciarra, red.
Petitti**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 4, co. 1, 4, 5 e 7; 4 bis, co. 1; 4 ter, co. 2 e 3; d.l. n. 44/2021, conv. con
mod., in L. n. 76/2021 e ss.mm.ii]

(artt. 2, 3, 4, 32 e 35 Cost.)

Il Tribunale ordinario di Brescia, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato – con sette distinte ordinanze - questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 2 e 3 Cost., dell'art. 4-ter, co. 3, d.l. n. 44/2021 conv. con mod. in L. n. 76/2021, nella parte in cui, nel prevedere che «[p]er il periodo di sospensione, non sono dovuti la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominati», esclude, nel periodo di prescritta sospensione dal diritto di svolgere l'attività lavorativa per inadempimento dell'obbligo vaccinale per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2, in relazione al personale di cui alla lettera a) della citata disposizione, l'erogazione dell'assegno alimentare previsto dall'art. 500 d.lgs. n. 297/1994.

Il Tribunale di Brescia, ritenuta la specialità di tale disposizione rispetto alla previsione dell'art. 500

d.lgs. n. 297 del 1994, e dunque l'impossibilità di pervenire in via interpretativa al riconoscimento in favore dei ricorrenti dell'assegno alimentare, ed evidenziata la natura assistenziale di un simile emolumento, ha ravvisato la non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale.

La norma censurata, secondo il rimettente, risulterebbe lesiva della dignità della persona, in quanto, per un periodo temporalmente rilevante, priva i docenti scolastici, che non abbiano voluto vaccinarsi, di ogni forma di sostentamento per far fronte ai bisogni primari della vita. Inoltre, in presenza di una condotta non integrante illecito né disciplinare né penale, e in rapporto ad una fattispecie introdotta in una fase emergenziale e in un contesto del tutto eccezionale, il medesimo art. 4-ter, co. 3, nega ai docenti non vaccinati la corresponsione di una indennità, quale è l'assegno alimentare, generalmente riconosciuta dall'ordinamento per sopperire alle esigenze del lavoratore sospeso anche laddove quest'ultimo sia coinvolto in

procedimenti penali e disciplinari per fatti di oggettiva gravità, ciò generando un'irragionevole disparità di trattamento.

Contestualmente il Tribunale di Catania, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 2, 3 e 32, co. 2, Cost., dell'art. 4, co.5, d.l. n. 44/2021, come convertito, nella parte in cui, nel prevedere che «[p]er il periodo di sospensione non sono dovuti la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominati», esclude, in relazione agli esercenti le professioni sanitarie e agli operatori di interesse sanitario, l'erogazione dell'assegno alimentare previsto dalla legge ovvero dalla contrattazione collettiva di categoria nel periodo di sospensione dal diritto di svolgere l'attività lavorativa per inadempimento dell'obbligo vaccinale per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2. Le argomentazioni sviluppate nell'ordinanza ricalcano quelle espresse dall'altro giudice a quo, calcando sugli aspetti afferenti alla sproporzione della misura rispetto al fine perseguito.

Anche il Tribunale di Padova e il Tar della Lombardia hanno sollevato questioni di legittimità su profili analoghi a quelli del Tribunale di Brescia, in particolare le censure attinenti all'art. 4, co. 7, d.l. n. 44/2021, come convertito, sotto il profilo della disparità di trattamento, laddove tale norma prevede che il datore di lavoro sia tenuto a adibire a mansioni anche diverse, senza decurtazione della retribuzione, in modo da evitare il rischio di diffusione del contagio da SARS-CoV-2, esclusivamente i lavoratori esentati dall'obbligo vaccinale o per i quali la vaccinazione è stata differita.

In primo luogo, la Corte dichiara l'inammissibilità delle questioni sollevate dal giudice amministrativo, nella misura in cui il difetto di giurisdizione del giudice a quo determina l'inammissibilità delle questioni, per difetto di rilevanza, quando sia palese e rilevabile *ictu oculi*

(*ex plurimis*, Corte cost. n. 79/2022, n. 65 e n. 57/2021).

Qualora sussista l'evidenza del vizio, o nel giudizio a quo siano state sollevate specifiche eccezioni a riguardo, è richiesta al giudice rimettente una motivazione esplicita (Corte cost. n. 65/2021; n. 267/2020), rispetto alla quale spetta al giudice costituzionale una verifica esterna e strumentale al

riscontro della rilevanza delle questioni (Corte cost. n. 24/2020, n. 52/2018 e n. 269/2016).

Orbene, la motivazione, alla stregua della quale il rimettente ha ritenuto di disattendere l'eccezione di difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, non supera il vaglio della non implausibilità, in quanto essendo stato richiesto nel giudizio principale l'annullamento degli atti di accertamento del mancato adempimento dell'obbligo vaccinale e di sospensione dal lavoro adottati, nei confronti di una operatrice sociosanitaria, da un'azienda sanitaria pubblica, i provvedimenti in questione rientrano tra quelli emessi nell'ambito di un rapporto di impiego

pubblico contrattualizzato, in relazione al quale la giurisdizione spetta, in via generale, al giudice ordinario.

Prima di procedere all'esame delle questioni nel merito, la Corte svolge una sia pur sintetica ricostruzione del quadro normativo attinto dalle questioni di legittimità costituzionale inerente alla disciplina degli obblighi vaccinali, e alle conseguenti ricadute sul rapporto di lavoro in caso di inosservanza dell'obbligo, per gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario, per i lavoratori impiegati in strutture residenziali, socioassistenziali e sociosanitarie nonché nelle strutture di cui all'art. 8-ter d.lgs. n. 502/1992 e per il personale scolastico.

La Corte sottolinea come in particolare il giudice padovano abbia messo in dubbio che il trattamento imposto con l'obbligo vaccinale sia stato diretto a migliorare o a preservare lo stato di salute di chi vi è stato assoggettato e quello degli altri consociati. Si tratta di una argomentazione che non considera gli eventuali eventi avversi a carico di chi riceve il trattamento, semplicemente conclude che lo stesso sia imposto non a tutela della salute dei lavoratori, ma di quella degli ospiti che ricevono cura ed assistenza in tali strutture, ritenendo altresì che quell'obbligo non sarebbe idoneo a raggiungere lo scopo di preservare la salute degli ospiti, essendo notorio il fatto che la persona che si è sottoposta al ciclo vaccinale può comunque contrarre il virus e quindi contagiare gli altri. La compressione del diritto alla salute, sub specie di diritto all'autodeterminazione terapeutica, non troverebbe, quindi, giustificazione nell'esigenza di tutelare l'interesse della collettività, e segnatamente l'interesse alla salute degli ospiti delle strutture considerate, con conseguente violazione dell'art. 32 Cost. e irragionevolezza della misura.

Secondo la Corte, le misure approntate dal legislatore non possono non essere valutate tenendo conto della situazione determinata da «un'emergenza sanitaria dai tratti del tutto peculiari» (Corte cost. n. 37/2021), rispetto alla quale l'evoluzione della ricerca scientifica e le determinazioni assunte dalle autorità, sovranazionali e nazionali preposte alla tutela della salute, hanno assunto

un rilievo assai significativo. È costante, infatti, nella giurisprudenza costituzionale l'affermazione per cui il sindacato sulla non irragionevolezza della scelta del legislatore di incidere sul diritto fondamentale alla salute, anche sotto il profilo della libertà di autodeterminazione, va effettuato alla luce della concreta situazione sanitaria ed epidemiologica in atto. Invero, nelle ipotesi di conflitto tra i diritti contemplati dall'art. 32 Cost., la discrezionalità del legislatore «deve essere esercitata alla luce delle diverse condizioni sanitarie ed epidemiologiche, accertate dalle autorità preposte» (Corte cost. n. 5/2018; n. 268/2017).

Un intervento in tali ambiti, dunque, «non potrebbe nascere da valutazioni di pura discrezionalità politica dello stesso legislatore, bensì dovrebbe prevedere l'elaborazione di indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite, tramite istituzioni e organismi – di norma nazionali o sovranazionali – a ciò deputati» (Corte cost. n. 162/2014 e n.

8/2011), anche in ragione dell'«essenziale rilievo» che, a questi fini, rivestono «gli organi tecnico-scientifici» (Corte cost. n. 185/1998); o comunque dovrebbe costituire il risultato di una siffatta verifica» (Corte cost. n. 282/2002). Di tali presupposti risulta, del resto, essere stata pienamente consapevole l'autorità competente in materia, anche se il fatto che il legislatore abbia operato le proprie scelte sulla base di valutazioni e di dati di natura medico-scientifica, tuttavia, non vale a sottrarre quelle scelte al sindacato della Corte, ma comporta che lo stesso dovrà avere ad oggetto l'accertamento della non irragionevolezza e della proporzionalità della disciplina rispetto al dato scientifico posto a disposizione.

La Corte si propone di verificare se la scelta del legislatore di introdurre l'obbligo vaccinale per gli operatori sanitari, anche alla luce della situazione pandemica esistente, sia coerente rispetto alle conoscenze medico-scientifiche del momento (sentenza n. 5 del 2018), quali risultanti dalle rilevazioni e dagli studi elaborati dagli organismi (nazionali e sovranazionali) istituzionalmente preposti al settore, e in particolare dall'Agenzia italiana del farmaco (AIFA), dall'ISS e dall'Agenzia europea per i medicinali (EMA).

Il Giudice costituzionale ne trae la conclusione che l'imposizione di un obbligo vaccinale selettivo, come condizione di idoneità per l'espletamento di attività che espongono gli operatori ad un potenziale rischio di contagio, e dunque a tutela della salute dei terzi e della collettività, si connota quale misura sufficientemente validata sul piano scientifico.

Le disposizioni censurate hanno operato un contemperamento del diritto alla libertà di cura del singolo con il coesistente e reciproco diritto degli altri e con l'interesse della collettività. L'estensione dell'obbligo vaccinale ai lavoratori impiegati in strutture residenziali, socioassistenziali e sociosanitarie (le quali vengono in rilievo nel giudizio a quo, potendosi comunque riferire la medesima valutazione a tutte le strutture sanitarie, pubbliche e private) ha costituito, in tale prospettiva, attuazione dell'art. 32 Cost., inteso quest'ultimo come comprensivo del dovere dell'individuo di non ledere né porre a rischio con il proprio comportamento la salute altrui, prevenendo il rischio di diffusione del contagio da SARS-CoV-2 in danno delle categorie più fragili. E si è trattato di decisione idonea allo scopo che il legislatore si era prefisso, in quanto l'obbligo vaccinale per gli operatori sanitari ha consentito di perseguire, oltre che la tutela della salute di una delle categorie più esposte al contagio, «il duplice scopo di proteggere quanti entrano con loro in contatto e di evitare l'interruzione di servizi essenziali per la collettività» (Corte cost. n. 268/2017).

Peraltro non appare perciò irragionevole la scelta legislativa di estendere l'obbligo vaccinale ai lavoratori impiegati in strutture residenziali, socio-assistenziali e socio-sanitarie, e, in genere, ai lavoratori del settore della sanità, per aver indebitamente e sproporzionatamente sacrificato la libera autodeterminazione individuale in vista della tutela degli altri beni costituzionali coinvolti ed evitato di propendere

per l'opzione alternativa, propugnata dal Tribunale di Padova, di prescrivere la sottoposizione dei lavoratori di tale comparto a periodici test molecolari o antigenici per la rilevazione di SARS-CoV-2.

La decisione del legislatore risulta altresì non sproporzionata.

La conseguenza del mancato adempimento dell'obbligo è rappresentata dalla sospensione dall'esercizio delle professioni sanitarie, che è destinata a venire meno in caso di adempimento dell'obbligo e, comunque, per la cessazione dello stato di crisi epidemiologica. Il correlato sacrificio del diritto dell'operatore sanitario non ha la natura e gli effetti di una sanzione, non eccede quanto necessario per il raggiungimento degli scopi pubblici di riduzione della circolazione del virus, è stato costantemente modulato in base all'andamento della situazione sanitaria e si rivela altresì idoneo e necessario a questo stesso fine.

Considerando un altro profilo delle eccezioni sollevate, la Corte rileva come, essendo la vaccinazione elevata dalla legge a requisito essenziale per l'esercizio della professione e per lo svolgimento delle prestazioni lavorative rese dai soggetti obbligati, il datore di lavoro, messo a conoscenza della accertata inosservanza dell'obbligo vaccinale da parte del lavoratore, sia tenuto ad adottare i provvedimenti di sospensione dal servizio e dalla retribuzione fino all'assolvimento dell'obbligo vaccinale, ovvero fino al completamento del piano vaccinale nazionale o comunque fino al termine stabilito dalla stessa legge. In tal senso, la sospensione del lavoratore non vaccinato, prevista dalla disposizione censurata, è in sintonia con l'obbligo di sicurezza imposto al datore di lavoro dall'art. 2087 c.c. e dall'art. 18 d.lgs. n. 81/2008, con valenza integrativa del contenuto sinallagmatico del contratto individuale di lavoro.

Il diritto fondamentale al lavoro, garantito nei principi enunciati dagli artt. 4 e 35 Cost., avuto riguardo al dipendente che abbia scelto di non adempiere all'obbligo vaccinale, nell'esercizio della libertà di autodeterminazione individuale attinente alle decisioni inerenti alle cure sanitarie, tutelata dall'art. 32 Cost., non implica necessariamente il diritto di svolgere l'attività lavorativa ove la stessa costituisca fattore di rischio per la tutela della salute pubblica e per il mantenimento di adeguate condizioni di sicurezza nell'erogazione delle prestazioni di cura e assistenza.

Non è dunque in discussione il diritto del lavoratore, esercente una professione sanitaria o operatore di interesse sanitario, o impiegato in strutture residenziali, socioassistenziali e sociosanitarie, che non abbia inteso assolvere all'obbligo vaccinale, di rendere la propria prestazione lavorativa. Si deve escludere però che il legislatore, disponendo la sospensione del lavoratore dal servizio fino all'assolvimento di detto obbligo, o fino al completamento del piano vaccinale nazionale, o ancora fino al termine stabilito dalla stessa normativa, pur nell'ampio margine di apprezzamento di cui dispone al fine di dettare i tempi ed i modi del bilanciamento dei valori sottesi agli artt. 4, 32 e 35 Cost., abbia trascurato il rispetto dei principi

di eguaglianza e di ragionevolezza (Corte cost. n. 125/2022, n. 59/2021 e n. 194/2018).

Infondate sono state considerate anche le questioni relative all'art. 4, co. 7, nonché all'art. 4-ter, co. 2, d.l. n. 44/2021, come convertito, sollevate, in riferimento complessivamente agli artt. 3, 4, 32 e 35 Cost. nella parte in cui, per gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario e per il personale che svolge la propria attività lavorativa nelle strutture sanitarie e sociosanitarie, limitano ai soggetti per i quali la vaccinazione può essere omessa o differita l'adibizione a mansioni anche diverse, senza decurtazione della retribuzione, in modo da evitare il rischio di diffusione del contagio da SARS-CoV-2, e non prevedono che la medesima disciplina si applichi anche nei confronti del personale rimasto privo di vaccinazione per una libera scelta individuale.

La disciplina censurata poggia sull'evidente presupposto che per i menzionati comparti lavorativi, con riferimento ai quali la legge ha avvertito la speciale esigenza di mantenere adeguate condizioni di sicurezza nell'erogazione delle prestazioni di cura e assistenza, ovvero di servizi svolti a contatto con persone in situazione di fragilità, non poteva obbligarsi il datore di lavoro ad adibire i soggetti che non avessero inteso vaccinarsi a mansioni comunque idonee ad evitare il rischio di diffusione del contagio da SARS-CoV-2, come è invece richiesto dall'art. 4, co. 7, d.l. n. 44/2021, come convertito, per i soggetti che avessero dovuto omettere o differire la vaccinazione in ragione di un accertato pericolo per la salute.

La disposizione censurata si fonda sul rilievo che un più ampio dovere datoriale di cosiddetto *repêchage*, quale quello auspicato dai rimettenti, non fosse compatibile con le specificità di tali organizzazioni aziendali, se non al rischio di mettere in pericolo la salute del lavoratore stesso, degli altri lavoratori e dei terzi, portatori di interessi costituzionali prevalenti sull'interesse del dipendente di adempiere per poter ricevere la retribuzione. La situazione di temporanea impossibilità della prestazione lavorativa in cui si viene a trovare il dipendente che non abbia adempiuto all'obbligo vaccinale deriva pur sempre da una scelta individuale di quest'ultimo e non da un fatto oggettivo. Nondimeno il legislatore, proprio nel rispetto della eventuale scelta del lavoratore di non attenersi all'obbligo vaccinale, si è limitato a prevedere la sospensione del rapporto di lavoro, disciplinando la fattispecie alla stregua di una impossibilità temporanea non imputabile.

La scelta operata di non prevedere per i lavoratori, esercenti le professioni sanitarie o operatori di interesse sanitario, o impiegati in strutture residenziali, socio-assistenziali e socio-sanitarie, che avessero deciso di non vaccinarsi, un obbligo del datore di lavoro di adibizione a mansioni anche diverse, a differenza di quanto invece stabilito per coloro che dovessero omettere o differire la vaccinazione a causa di accertato pericolo per la salute o per il personale docente ed educativo della scuola, in quanto correlata alle condizioni di idoneità richieste per l'espletamento di peculiari attività lavorative, appare, piuttosto, suffragata dalla necessità

dell'adozione di misure provvisorie, indispensabilmente collegate alla evoluzione delle conoscenze scientifiche, culminando in un bilanciamento tra il diritto fondamentale al lavoro del dipendente, la libertà di autodeterminazione individuale attinente alle decisioni inerenti alle cure sanitarie e la tutela della salute pubblica, cui si correla l'esigenza di mantenimento di adeguate condizioni di sicurezza nell'erogazione delle prestazioni di cura e assistenza, giustificata a sua volta dal maggior rischio di contagio sia per se stessi che per le persone particolarmente fragili in relazione al loro stato di salute o all'età avanzata.

Infondate risultano infine le questioni relative all'art. 4, co. 5, nonché all'art. 4-ter, co. 3, d.l. n. 44/2021, come convertito, sollevate, in riferimento complessivamente agli artt. 2, 3 e 32, co. 2, Cost. L'effetto stabilito dalle norme censurate, secondo cui al lavoratore che decida di non sottoporsi alla vaccinazione non sono dovuti, nel periodo di sospensione, «la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominati», giustifica, pertanto, anche la non erogazione al lavoratore sospeso di un assegno alimentare (in misura non superiore alla metà dello stipendio, come, ad esempio, previsto per gli impiegati civili dello Stato dall'art. 82 del d.P.R. n. 3/1957, e in altri casi dalla contrattazione collettiva), considerando che il lavoratore decide di non vaccinarsi per una libera scelta, in ogni momento rivedibile.

In sostanza, poiché nel periodo di sospensione del dipendente non vaccinato, pur essendo formalmente in essere il rapporto, è carente medio tempore la sussistenza del sinallagma funzionale del contratto, la negazione altresì del diritto all'erogazione di un assegno alimentare in favore del lavoratore inadempiente all'obbligo vaccinale, che i rimettenti riconducono all'applicazione delle norme censurate, si giustifica quale conseguenza del principio generale di corrispettività, essendo il diritto alla retribuzione, come ad ogni altro compenso o emolumento, comunque collegato alla prestazione lavorativa, eccetto i casi in cui, mancando la prestazione lavorativa in conseguenza di un illegittimo rifiuto del datore di lavoro, l'obbligazione retributiva sia comunque da quest'ultimo dovuta.

L'interpretazione delle disposizioni in esame prescelta dai rimettenti valorizza la portata onnicomprensiva del riferimento testuale a ogni emolumento, inteso come ogni entrata o beneficio che trovi causa nel rapporto di lavoro, tale perciò da escludere altresì il diritto all'assegno alimentare del lavoratore non vaccinato. Questa interpretazione non può comunque dirsi costituzionalmente illegittima con riguardo al diverso trattamento riservato alle situazioni del lavoratore del quale sia stata disposta la sospensione dal servizio a seguito della sottoposizione a procedimento penale o disciplinare, in base all'art. 82 del d.P.R. n. 3/1957 o al sopravvenuto contratto collettivo di comparto, come stabilito dall'art. 59 d.lgs n. 29/1993, n. 29 e poi dall'art. 55 d.lgs. n. 165/2001.

La disciplina dell'assegno alimentare configura la sospensione come misura provvisoria, priva di carattere sanzionatorio e piuttosto disposta cautelarmente

nell'interesse pubblico (Corte cost., ord. n. 541 e n. 258/1988), destinata ad essere travolta dall'esaurimento dei paralleli procedimenti, il che rende improponibile la comparazione. Invero, la scelta del legislatore di equiparare quei determinati periodi di inattività lavorativa alla prestazione effettiva trova lì giustificazione nella esigenza sociale di sostegno temporaneo del lavoratore per il tempo occorrente alla definizione dei relativi giudizi e alla verifica della sua effettiva responsabilità, ancora non accertata.

Se, quindi, in tali casi, il riconoscimento dell'assegno alimentare si giustifica alla luce della necessità di assicurare al lavoratore un sostegno allorché la temporanea impossibilità della prestazione sia determinata da una rinuncia unilaterale del datore di lavoro ad avvalersene e da atti o comportamenti che richiedono di essere accertati in vista della prosecuzione del rapporto, ben diverso è il caso in cui, per il fatto di non aver adempiuto all'obbligo vaccinale, è il lavoratore che decide di sottrarsi unilateralmente alle condizioni di sicurezza che rendono la sua prestazione lavorativa, nei termini anzidetti, legittimamente esercitabile.

Avendo l'assegno alimentare lo scopo di fornire una fonte di reddito al dipendente pubblico e alla sua famiglia, di carattere temporaneo, in quanto limitato al periodo di efficacia della sospensione dal servizio, si reputa dai giudici a quibus che la relativa corresponsione spetti ope legis e indipendentemente dalla sua specifica previsione nel provvedimento di sospensione. In tale prospettiva, l'assegno alimentare in favore dell'impiegato sospeso costituirebbe un diritto soggettivo di automatica applicazione, nonostante la temporanea interruzione del termine sinallagmatico dello svolgimento della prestazione da parte del lavoratore.

Anche muovendo da tale premessa interpretativa, tuttavia, rimane smentita la conclusione che configuri quale soluzione costituzionalmente obbligata l'accollo al datore di lavoro della erogazione solidaristica, in favore del lavoratore che non abbia inteso vaccinarsi e che sia perciò solo temporaneamente inidoneo allo svolgimento della propria attività lavorativa, di una provvidenza di natura assistenziale, esulante dai diritti di lavoro, atta a garantire la soddisfazione delle esigenze di vita del dipendente e della sua famiglia.

Posto cioè che l'erogazione dell'assegno alimentare rappresenta per il datore di lavoro un costo netto, senza corrispettivo, non è irragionevole che il legislatore ne faccia a lui carico quando l'evento impeditivo della prestazione lavorativa abbia carattere oggettivo, e non anche quando l'evento stesso rifletta invece una scelta – pur legittima – del prestatore d'opera. [S. Rossi].

**INAMMISSIBILE LA QUESTIONE SOLLEVATA DAL GIUDICE
AMMINISTRATIVO RIGUARDO LA SOSPENSIONE DALL'ORDINE
DEL SANITARIO NON VACCINATO**

Corte cost., sent. 30 novembre 2022 – 9 febbraio 2023, n. 16, Pres. Sciarra, red.
Barbera

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 4, co. 4, d.l. n. 44/2021, conv. con mod. in L. n. 76/2021 ss.mm.ii.]

(artt. 1, 2, 3, 4, 32, co. 1, 35, co. 1 e 36, co. 1 Cost.)

Il Tribunale amministrativo per la Lombardia ha sollevato, in riferimento agli artt. 1, 2, 3, 4, 32, co. 1, 35, co. 1 e 36, co. 1, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, co. 4, d.l. n. 44/2021, convertito, con modificazioni, nella L. n. 76/2021, modificato dall'art. 1, co. 1, lett. b), d.l. n. 172/2021, convertito, con modificazioni, nella L. n. 3/2022, nella parte in cui, in caso di inadempimento dell'obbligo vaccinale, non limita la sospensione dall'esercizio della professione sanitaria alle sole «prestazioni o mansioni che implicano contatti interpersonali o che comportano, in qualsiasi altra forma, il rischio di diffusione del contagio da SAR-CoV-2».

Il giudice rimettente espone di essere investito del ricorso proposto da una psicologa iscritta all'Ordine ed esercitante la professione di psicoterapeuta in forma autonoma, per l'annullamento del provvedimento con cui è stata sospesa dall'esercizio della professione a seguito dell'atto di accertamento dell'inosservanza dell'obbligo vaccinale.

Il giudice amministrativo, ritenute non fondate le eccezioni di difetto di giurisdizione e di carenza di interesse sollevate dall'Ordine, evidenzia che l'attuale formulazione della norma censurata comporterebbe il rigetto del ricorso proposto nel giudizio principale, in quanto la sospensione «assoluta», ancorché temporanea, dall'esercizio dell'attività professionale è un effetto automatico dell'accertamento dell'inadempimento dell'obbligo vaccinale.

Dall'accoglimento delle questioni sollevate deriverebbe, invece, l'illegittimità e il conseguente annullamento del provvedimento impugnato. la norma censurata si porrebbe in contrasto con «i principi di ragionevolezza e di proporzionalità, di cui all'art. 3 Cost., anche con riferimento alla violazione degli articoli 1, 2, 4, 32, co. 1, 35, co. 1, e 36, co. 1, della Costituzione».

In particolare, sarebbe irragionevole estendere il divieto di svolgere la professione sanitaria a tutte le attività che richiedono l'iscrizione all'albo, nonostante non comportino alcun rischio di diffusione del contagio da SARS-Cov-2, come quelle che, ad esempio, in ambito psicologico, possono essere «svolte senza contatto fisico

con il paziente e con modalità a distanza mediante l'utilizzo dei comuni strumenti telematici e telefonici».

La preclusione automatica ed assoluta allo svolgimento della professione sanitaria, inoltre, andrebbe oltre «il necessario per conseguire l'obiettivo di tutela prefigurato dalla norma, il quale avrebbe potuto essere realizzato, con pari efficacia, anche con il più mite divieto di intrattenere contatti di prossimità con il paziente o dai quali derivi comunque un rischio concreto di diffusione del contagio da Sars-Cov-2». La norma censurata, quindi, non costituirebbe «il mezzo più adeguato per garantire il contestuale parziale soddisfacimento dell'interesse del professionista a svolgere l'attività lavorativa [...], nonché dell'interesse dei pazienti alla continuità dell'erogazione delle prestazioni sanitarie in condizioni di sicurezza».

Sarebbe poi “incoerente” non consentire a coloro che hanno scelto di esercitare la professione sanitaria in forma autonoma «un'organizzazione alternativa e temporanea delle modalità di esercizio della professione» stessa, che non comporti rischi di contagio da SARS-CoV-2, a differenza di quanto ammesso, dal co. 7 del medesimo art. 4, per i lavoratori dipendenti.

Infine, applicare al sanitario non vaccinato, che chiede la prima iscrizione all'albo professionale, il

«medesimo trattamento inibitorio» che opera per il sanitario non vaccinato già iscritto all'albo determinerebbe «un'irragionevole parità di trattamento a fronte di situazioni francamente disomogenee». Per quest'ultimo, a differenza che per il primo, «la sospensione totale dall'attività» comporterebbe effetti pregiudizievoli, «potenzialmente irreversibili», sull'avviamento professionale e sulla produzione del reddito necessario per il sostentamento personale e familiare.

Si è costituita la professionista chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate fondate. Ad avviso della parte, le questioni sarebbero non manifestamente infondate, in primo luogo, in riferimento all'art. 3 Cost., «in punto [di] identico trattamento di situazioni totalmente differenti, “lavoro in presenza” vs. “lavoro da remoto”». L'art. 3 Cost. sarebbe violato anche per il carattere sproporzionato e discriminatorio della sanzione conseguente all'inadempimento dell'obbligo vaccinale, sia rispetto ai lavoratori dipendenti che, a differenza dei liberi professionisti, incorrono nella mera sospensione dello stipendio, e non anche nella «distruzione della posizione professionale», derivante dal divieto di svolgere attività per diversi mesi, sia rispetto a tutte le altre categorie di cittadini. Inoltre, vietare l'esercizio delle attività terapeutiche dello psicologo che non comportano alcun rischio di infezione, come quelle svolte da remoto, significherebbe discriminarle rispetto ad attività simili che non sono regolamentate e, quindi, hanno potuto continuare ad essere svolte anche in presenza; nonché rispetto alle attività che alcuni psicologi, ancorché sospesi dall'albo, hanno continuato ad esercitare illegittimamente e alle attività dei sanitari iscritti a ordini professionali stranieri o, comunque, non raggiunti da «ingiunzion[i] vaccinal[i]».

Le questioni sollevate sarebbero non manifestamente infondate anche in riferimento agli artt. 1, 2, 4, 32, co. 1, 35 e 36, co. 1, Cost., in quanto il divieto del lavoro da remoto per i sanitari non vaccinati integrerebbe una lesione del diritto al lavoro che colpisce particolarmente i liberi professionisti, i quali rischiano la perdita irreversibile della clientela.

Lo scopo di questa sanzione, quindi, non sarebbe quello di tutelare la salute pubblica, ma di coartare, in modo sproporzionato, la libera determinazione dei professionisti sanitari in ordine alla vaccinazione, con effetti pregiudizievoli anche per i pazienti degli psicologi a cui è inibita l'attività terapeutica.

La Corte rileva l'inammissibilità delle questioni sollevate per difetto di giurisdizione del giudice rimettente.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, il difetto di giurisdizione del giudice a quo determina l'inammissibilità delle questioni, per irrilevanza, quando sia palese e rilevabile *ictu oculi* (ex plurimis, Corte cost. n. 65 e n. 57/2021; n. 267 e n. 99/2020).

Qualora sussista l'evidenza del vizio, o nel processo a quo siano state sollevate specifiche eccezioni a riguardo, come nel caso di specie, è richiesta al giudice rimettente una motivazione esplicita (Corte cost. n. 79/2022, n. 65/2021 e n. 267 e n. 44/2020), rispetto alla quale spetta a questa Corte una verifica esterna e strumentale al riscontro della rilevanza delle questioni (Corte cost. n. 44/2020, n. 52/2018 e n. 269/2016).

La motivazione dell'ordinanza di rimessione in ordine all'eccepito difetto di giurisdizione non supera il vaglio della non implausibilità, al quale si attiene la Corte in relazione alla verifica della rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate in via incidentale, venendo in rilievo, nel giudizio principale, il diritto soggettivo a continuare a esercitare la professione sanitaria.

Le sezioni unite civili della Corte di cassazione, infatti, con ordinanza 29 settembre 2022, n. 28429,

hanno confermato la sussistenza della giurisdizione ordinaria proprio in relazione all'impugnazione, da parte di un fisioterapista libero professionista, del provvedimento con cui l'Ordine professionale territorialmente competente lo ha sospeso dall'esercizio della professione sanitaria, per mancata ottemperanza all'obbligo vaccinale. In tale pronuncia la Corte di cassazione ha ritenuto che appartiene alla cognizione del giudice ordinario la controversia in cui viene in rilievo un diritto soggettivo – nella specie, quello ad esercitare la professione sanitaria – non intermediato dall'esercizio del potere amministrativo. Lo svolgimento dell'attività libero professionale, infatti, «viene sospeso temporaneamente [...] in forza delle previsioni dettagliatamente recate dalla fonte legislativa, che pone un requisito [la vaccinazione contro il SARS-CoV-2] per l'esercizio [della stessa]».

È evidente, pertanto, la carenza di giurisdizione del rimettente sulla controversia relativa alla sospensione dall'esercizio della professione sanitaria, che – come

sottolineato dalla richiamata ordinanza delle sezioni unite della Corte di cassazione – «discende, in modo automatico» dall'accertamento dell'inadempimento dell'obbligo vaccinale, configurato come «requisito essenziale» imposto dalla legge a tutela della salute pubblica e della sicurezza delle cure. [S. Rossi].

LE PROROGHE DI INTERVENTI EDILIZI STRAORDINARIE CHE STABILIZZANO UNA DISCIPLINA DI NATURA ECCEZIONALE SONO INCOSTITUZIONALI

Corte cost., sent. 20 dicembre 2022 – 10 febbraio 2023, n. 17, Pres. Sciarra, red. De Pretis

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 1, 2 e 3 della legge della Regione Puglia 30/11/2021, n. 38]

(Artt. 9; 117, c. 1; 117, c. 2, lett. s); 117, c. 3 Cost.)

La sentenza si occupa del ricorso presentato dal Presidente del Consiglio avverso alcune disposizioni della l. reg. Puglia 38/2021 recante modifiche al c.d. “Piano casa” pugliese (l. reg. 14/2009, adottata in attuazione dell'intesa tra Stato, regioni ed enti locali del 1° aprile 2009) ed alla l. reg. Puglia 33/2007 (recante norme in materia di “Recupero dei sottotetti, dei porticati, di locali seminterrati e interventi esistenti e di aree pubbliche non autorizzate”).

Con il primo motivo di ricorso venivano censurati gli artt. 1 e 2 della legge impugnata che estendevano i termini *i*) per gli interventi edilizi straordinari di ampliamento, demolizione e ricostruzione sugli immobili esistenti e *ii*) per presentare la SCIA o l'istanza per il rilascio del permesso di costruire in relazione ai citati interventi. Tali proroghe (rispettivamente l'ottava e la decima), secondo il ricorrente, avrebbero determinato una violazione anzitutto dell'art. 117 c. 2 lett. s) Cost. e del principio di leale collaborazione poiché il legislatore regionale avrebbe agito fuori dai confini disegnati dal Codice dei beni culturali e del paesaggio (rendendo stabili gli interventi in deroga al PPTR, che presentavano originariamente caratteri di straordinarietà). In secondo luogo, l'estensione dei termini descritti avrebbe determinato altresì una violazione dell'art. 9 Cost. per via dell'abbassamento dei livelli di tutela del paesaggio così causato e dell'art. 117 c. 1 Cost. in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, che richiederebbe una pianificazione paesaggistica di tutto il territorio.

Con il secondo motivo di ricorso il ricorrente impugnava l'art. 3 della legge oggetto di censura, che estendeva temporalmente l'ambito applicativo delle norme della l. 33/2007 in relazione al recupero volumetrico ed al recupero abitativo dei sottotetti. Tale scelta del legislatore regionale pugliese si porrebbe in contrasto con la competenza esclusiva statale in materia "tutela [...] dei beni culturali" in quanto anche in questo caso sarebbe stata estesa sino a renderla stabile una disciplina di natura eccezionale senza prevedere alcuna clausola di salvaguardia, in contrasto con il Codice dei beni culturali che, sempre in relazione all'art. 117 c. 2 lett. s), prescrive la prevalenza della pianificazione paesaggistica e l'obbligo di co-pianificazione. In secondo luogo, l'aggravio per le amministrazioni derivante dagli interventi edificatori legittimati dalla norma impugnata determinerebbe una violazione dei principi di ragionevolezza e buon andamento della p.a. ex artt. 3 e 97 Cost. Sarebbe violato altresì l'art. 117 c. 3 Cost. in quanto le deroghe agli strumenti urbanistici ai fini del contenimento di consumo del suolo e di efficientamento energetico contrasterebbero con diversi principi fondamentali della materia del governo del territorio. Da ultimo, sarebbero violati per le medesime ragioni sopra menzionate gli artt. 9 e 117 c. 1 Cost. in relazione alla Convenzione europea per il paesaggio.

Nell'ambito del primo motivo di ricorso, la Corte dichiara fondate le questioni aventi ad oggetto gli artt. 1, 2 e 3 della legge impugnata sollevate in riferimento all'art. 117 c. 3 Cost. Ciò in quanto uno dei principi fondamentali della materia del governo del territorio è quello in base al quale interventi di trasformazione del territorio in deroga agli strumenti urbanistici sono consentiti solo con normative straordinarie e temporanee. Le numerose proroghe operate invece dal legislatore regionale determinano, attraverso la stabilizzazione di una possibilità originariamente concepita come eccezionale, un superamento dei "limiti di tollerabilità" degli interventi in deroga alla pianificazione territoriale in violazione del menzionato principio fondamentale della materia.

Non fondate invece, sempre rispetto al primo motivo di ricorso, le questioni sollevate in relazione all'art. 117 c. 2 lett. s) ed al principio di leale collaborazione. Richiamando la sentenza n. 240/2022, la Corte ricorda infatti che in assenza di esplicite deroghe, il principio di prevalenza della tutela paesaggistica impedisce di ritenere che la previsione di interventi in deroga agli strumenti urbanistici comporti una deroga ai piani paesaggistici già vigenti o al Codice dei beni culturali. Per lo stesso motivo la Corte ritiene infondate le censure sollevate in relazione agli artt. 9 e 117 c. 1 Cost.

Rispetto al secondo motivo di ricorso, la Corte dichiara fondate le questioni sollevate in relazione all'art. 117 c. 3, nonché agli artt. 3 e 97 Cost. Richiamate le ragioni addotte alla declaratoria di incostituzionalità relativa al primo motivo di ricorso in riferimento all'art. 117 c. 3 Cost., la Corte aggiunge, rispetto agli ulteriori parametri menzionati, che il susseguirsi di proroghe frustra la *ratio* di

contenimento di consumo del suolo e di efficientamento energetico della normativa impugnata determinando frizioni con il principio di ragionevolezza ed esponendo ad incertezza e precarietà la gestione e la tutela del territorio da parte delle amministrazioni, con ricadute sul buon andamento della p.a.

Non fondate invece nell'ambito del medesimo gruppo di censure le questioni sollevate in riferimento agli artt. 117 c. 2 lett. s). Da un primo punto di vista, la Corte spende considerazioni analoghe a quelle sopra ricordate secondo cui la mancanza di clausole di salvaguardia non impedisce un'interpretazione della normativa compatibile con il Codice dei beni culturali. Da un secondo punto di vista, la Corte sottolinea l'erroneità di quanto sostenuto dal ricorrente, secondo cui una volta elaborato congiuntamente il piano paesaggistico alle regioni sarebbe fatto divieto di occuparsi della trasformazione del territorio. Infatti, ad essere vietata alle regioni è esclusivamente la deroga unilaterale ai piani paesaggistici, non già la disciplina *tout court* del governo del territorio (sia pure nel rispetto della pianificazione congiunta).

Pertanto, sintetizzando quanto esposto, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 della l. reg. Puglia 38/2021, mentre rigetta le questioni aventi ad oggetto gli artt. 1 e 2 della medesima legge in riferimento agli artt. 9 e 117 c. 1 Cost. e l'art. 3 della medesima legge promosse in riferimento agli artt. 3, 9, 97 e 117 c. 1 e 2 lett. s) Cost. [B. Sboro]

CONFISCHE PENALI ALLARGATE: INTERPRETAZIONE AUTENTICA E TERMINI PROCESSUALI ILLEGITTIMI

Corte Cost., sent. 10 gennaio – 10 febbraio 2023, n. 18, Pres. Sciarra, red. Amoroso

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[artt. 3, 24, Cost.]

(art. 37, primo periodo, l. 161/2017 (Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate))

È illegittima la disposizione che estende il termine di decadenza di 180 giorni a tutte le confische penali allargate connesse al reato di associazione mafiosa o per

altre ipotesi delittuose ritenute tipiche delle organizzazioni criminali. Tale istituto, in caso di alcuni delitti indicati dalla legge e previa richiesta dalle parti, prevede «la confisca del denaro, dei beni o delle altre utilità di cui il condannato non può giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulta essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica». Essa ricorre al verificarsi di due presupposti, cioè la qualità di condannato per determinati reati e la sproporzione del patrimonio del quale il condannato ha la disponibilità, anche indirettamente, rispetto al suo reddito o alla sua attività economica, circostanza che implica la presunzione che il patrimonio stesso derivi da attività criminose che non è stato possibile accertare, e che può tuttavia essere superata dal condannato giustificando la provenienza dei beni. Al pari della confisca di prevenzione (che ha ad oggetto beni di cui la persona nei cui confronti è instaurato il procedimento non possa giustificare la legittima provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulti essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle relative imposte, o alla propria attività economica, nonché dei beni che risultino essere frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego), consente di superare il problema fondamentale che impedisce l'applicazione della confisca tradizionale, ossia l'accertamento del nesso causale tra i profitti e il reato, ed è dunque funzionale a confiscare gli assetti patrimoniali accumulati nel tempo dal crimine organizzato o dalla criminalità economica.

L'emanazione di un provvedimento di confisca, sia penale che di prevenzione, implica il problema della tutela dei creditori del soggetto che subisce tale misura, i quali perdono la garanzia patrimoniale sulla quale avevano riposto il proprio affidamento. Viene in questi casi in rilievo il bilanciamento tra il diritto dei creditori di soddisfarsi sui beni del debitore e l'esigenza di evitare che il reo si riappropri dei beni oggetto di confisca ovvero che gli stessi beni siano destinati a soddisfare creditori che avevano contratto con lo stesso nella consapevolezza che l'attività economica da lui svolta fosse illecita ovvero fosse diretta a celare attività illecite o al riciclaggio di denaro.

In primo luogo, la Corte smentisce che la disposizione oggetto del giudizio possa essere ritenuta, come la stessa afferma, una normativa di interpretazione autentica. Tale è una disposizione quando opera la selezione di uno dei plausibili significati di una precedente disposizione, quella interpretata, la quale sia originariamente connotata da un certo tasso di polisemia. Nel caso in questione l'articolo, estendendo l'applicabilità dei termini oltre che alla confisca di prevenzione anche a quella penale allargata, ne amplia la portata, innovandola. Ne consegue che il termine di decadenza di centottanta giorni, decorrente dal momento in cui la confisca diviene definitiva, entro cui proporre domanda di ammissione del credito al pagamento – termine già previsto per le confische di prevenzione – viene

introdotto per le confische penali allargate solo dall'art. 37 della legge n. 161 del 2017 e quindi dall'entrata in vigore di quest'ultima (19 novembre 2017); ma viene introdotto con efficacia retroattiva risalente alla data di entrata in vigore della legge n. 228 del 2012 (ossia dal 1° gennaio 2013). Così, risulta violato l'art. 3 Cost. perché vi è un'ingiustificata disparità di trattamento tra i creditori che si giovano dell'intero termine di centottanta giorni, ogni qual volta il momento, in cui la confisca (penale allargata) è divenuta definitiva, risulti essere successivo all'entrata in vigore della legge n. 161 del 2017, e i creditori che propongono la domanda di ammissione del credito in riferimento ad una confisca già divenuta definitiva (e da essi conosciuta) prima di tale data. È altresì violato l'art. 24 Cost., nella misura in cui consente che il termine fissato, al momento della sua introduzione per legge, sia già interamente decorso in ragione sempre della computabilità retroattiva anche del periodo di tempo anteriore all'entrata in vigore della legge stessa.

Il legislatore, in altre parole, non può – senza violare il principio di eguaglianza e il diritto alla tutela giurisdizionale – introdurre un termine di decadenza per il compimento di un atto processuale nella misura in cui esso finisca per essere già in parte, o finanche interamente, decorso al momento dell'entrata in vigore della disposizione che lo prevede. [F. Minni]

ANCORA INCOSTITUZIONALE UNA (NUOVA) PROROGA DEL TERMINE PER INTERVENTI EDILIZI STRAORDINARI NELLA LEGI- SLAZIONE CALABRESE

**Corte cost., sent. 20 dicembre 2022 – 14 febbraio 2023, n. 19, Pres. Sciarra,
red. D'Alberti**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 1, Legge Reg. Calabria, n. 23 del 2021]

(artt. 117 co. 1, 2 e 3 Cost.)

La sentenza n. 19 del 2023 della Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge regionale calabrese n. 23 del 2021, per violazione degli artt. 9, 117 (commi 1, 2 lettera s) e 3) Cost., risolvendo una questione proposta in via principale dal Presidente del Consiglio dei Ministri. La disposizione regionale è stata dichiarata incostituzionale perché, avendo reso permanenti interventi edilizi in deroga alla pianificazione urbanistica e agli standard previsti dalla legge statale previsti come "straordinari", si era posta in contrasto con i principi

disposti dalla legislazione statale nell'ambito della materia di governo del territorio (art. 117 co. 3 Cost.), espressa negli artt. 135, 143 e 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

L'art. 1 della legge regionale della Calabria n. 23 del 2021 ha infatti inciso sul comma 12 dell'art. 6 della precedente legge regionale n. 21 del 2010, sostituendo le parole «entro il 31 dicembre 2021» con le parole «entro il 31 dicembre 2022», e dunque differendo di un anno il termine stabilito per la presentazione delle istanze per la realizzazione degli interventi di trasformazione edilizia previsti dalla legge reg. Calabria n. 21 del 2010. Si tratta dell'ultima di una serie di proroghe di un termine che originariamente era stato stabilito per il 15 dicembre 2010, nell'ambito di un intervento legislativo che fin dal titolo esprimeva la natura straordinaria delle misure a sostegno dell'attività edilizia introdotte.

Peraltro, la Corte costituzionale (sentenza n. 219 del 2021, per cui si rinvia al n. [4/2021](#) di questa rubrica) aveva già dichiarato l'illegittimità costituzionale del precedente differimento del medesimo termine stabilito dall'art. 4, comma 1, lettera b), della legge reg. Calabria n. 10 del 2020, affermando che «[n]el consentire i richiamati interventi edilizi in deroga alla pianificazione urbanistica per un tempo indefinito, per effetto delle reiterate proroghe [...], le citate previsioni finiscono per danneggiare il territorio in tutte le sue connesse componenti e, primariamente, nel suo aspetto paesaggistico e ambientale, in violazione dell'art. 9 Cost.». Le medesime considerazioni vengono ripetute anche in questo caso: «la reiterata e potenzialmente indefinita successione delle proroghe di una disciplina di carattere derogatorio delle trasformazioni edilizie si pone in conflitto con la necessità di un'organica pianificazione, che è funzionale all'ordinato sviluppo del territorio e alle connesse e fondamentali esigenze di conservazione e promozione del paesaggio e dell'ambiente, presidiate dagli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.». [A. Arcuri]

NESSUNO SPAZIO PER UN INTERVENTO LEGISLATIVO PER LA REGIONE IN PIANO DI RIENTRO

Corte cost., sent. 10 gennaio – 14 febbraio 2023, n. 20, Pres. Sciarra, red. Barbera

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Intero testo della legge della Regione Molise 23/06/2022, n. 11]

(artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione)

La sentenza ha ad oggetto l'intero testo di una legge della Regione Molise in tema di riorganizzazione della rete ospedaliera e di emergenza. Nell'impugnare il testo normativo, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ne evidenzia il contrasto con il piano di rientro per il superamento del disavanzo sanitario, che precluderebbe ogni intervento regionale in materia, in violazione degli artt. 117, comma terzo, e 120, comma secondo, Cost.

Pur essendo stato impugnato **l'intero testo** della legge regionale, quest'ultima ha contenuto omogeneo, tutto coinvolto dalle medesime censure. La Corte, pertanto, rileva l'ammissibilità del ricorso.

Quanto al merito della questione, in base alla consolidata giurisprudenza costituzionale, la disciplina dei **piani di rientro** in materia sanitaria attiene a un duplice ambito di potestà legislativa concorrente, la tutela della salute e il coordinamento della finanza pubblica.

La Regione Molise è sottoposta a tale strumento dal 2007 e, anche nella versione più aggiornata del programma operativo per il rientro dal deficit di bilancio, la riorganizzazione della rete ospedaliera e di emergenza occupa uno spazio significativo, trattandosi di una componente essenziale dell'organizzazione sanitaria. Ne risulta, pertanto, che la legge molisana, **interferendo con un ambito attinente al piano di rientro**, si pone in contrasto con la Costituzione e deve, perciò essere considerata illegittima.

Da ultimo, richiamandosi anche a due precedenti pronunce aventi similmente ad oggetto i piani di rientro, rispettivamente, campano e calabro, la Corte non può esimersi dall'evidenziale l'oggettiva anomalia del commissariamento sanitario che si protrae da oltre un decennio, che determina, con ogni evidenza, **«l'esigenza di soluzioni strutturali univoche ed efficaci e del rigoroso rispetto delle regole a tale scopo concepite»**. [L. Busatta]

LO IUS SUPERVENIENS GIUSTIFICA IL RINVIO DEGLI ATTI AL GIUDICE A QUO

Corte cost., ord. 24 gennaio – 14 febbraio 2023, n. 23, Pres. Sciarra, red. Zanon

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[legge 21 novembre 2021, n. 374, art. 7, decreto legislativo 21 maggio 2016, n. 92,
art. 1]

(art. 117, comma 1, Cost.)

La questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale ordinario di Brescia trae origine da un ricorso incardinato da un Giudice di Pace volto ad ottenere l'accertamento giudiziale dello svolgimento, fin dal primo decreto di nomina, di un «servizio continuativo alle dipendenze del Ministero della Giustizia, qualificabile in termini di lavoro subordinato», in applicazione «del diritto dell'Unione Europea, secondo i principi indicati dalla Corte di Giustizia Europea», per il paventato contrasto con l'art. 117, comma 1, Cost., in relazione alla clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato.

Sul punto, il Tribunale rimettente richiama altresì la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea che, con la sentenza 16 luglio 2020, in causa C-658/18, UX, in sede di rinvio pregiudiziale, ha affermato che «un giudice di pace che, nell'ambito delle sue funzioni, svolge prestazioni reali ed effettive, che non sono né puramente marginali né accessorie, e per le quali percepisce indennità aventi carattere remunerativo, può rientrare nella nozione di “lavoratore”», e, in particolare, in quella di «lavoratore a tempo determinato», ai sensi di plurime disposizioni di diritto dell'Unione europea, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare (tali principi sono stati ribaditi dalla più recente sentenza della stessa Corte di giustizia, sentenza 7 aprile 2022, nella causa C-236/20 PG).

Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri concludendo per il difetto di rilevanza, richiamando giurisprudenza precedente secondo cui «una pronuncia di illegittimità costituzionale successiva ad una condotta conforme al diritto vigente all'epoca del fatto non muterebbe la qualificazione giuridica di quest'ultima, trasformandola in una condotta illecita, e quindi non potrebbe avere alcuna influenza sulla domanda di risarcimento del danno oggetto del giudizio principale», oltre alla circostanza per cui rilevarebbe anche l'errore sul presupposto di partenza perché i giudici di pace non rientrano affatto nella nozione europea di lavoratore subordinato.

Nelle more della questione è sopravvenuta la disciplina di cui all'art. 1, commi da 629 a 633, legge n. 234/2021 che ha prolungato la durata dei giudici di pace in servizio fino al settantesimo anno di età, con attribuzione, in caso di esito positivo delle procedure valutative previste, di un trattamento economico, comprensivo di copertura previdenziale e assistenziale, parametrato a quello di un funzionario amministrativo, in misura variabile a seconda che l'interessato eserciti o meno l'opzione per il «regime di esclusività delle funzioni onorarie» (art. 29, comma 6, del d.lgs. n. 116 del 2017).

Lo *ius superveniens* è strettamente collegato (ed incide) sul ragionamento logico-giuridico posto a base dell'ordinanza di rimessione, per cui la Corte rinvia gli

atti al giudice *a quo* per una valutazione della questione sollevata con la nuova disciplina. [L. Di Majo]

SE L'OBBLIGO VACCINALE È INDETERMINATO ... IL VACCINO NON PUÒ ESSERE OBBLIGATORIO

Corte cost., sent. 12 gennaio – 20 febbraio 2023, n. 25, Pres. Sciarra, red. Zanon

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 206-bis del decreto legislativo 15/03/2010, n. 66]

(art. 32 Cost.)

La sentenza n. 25 trae origine da un procedimento penale nei confronti di un ufficiale dell'Aeronautica militare, che avrebbe dovuto essere inviato in missione all'estero. A tal fine, al militare era chiesto di sottoporsi a una profilassi vaccinale prevista dal «Modulo di Prevenzione Vaccinale per il Teatro Operativo prescelto», cui l'imputato si sarebbe ripetutamente sottratto.

Il giudice a quo evidenzia che, in base all'articolo 206-bis dell'ordinamento militare, «[l]a Sanità militare può dichiarare indispensabile la somministrazione, secondo appositi protocolli, di specifiche profilassi vaccinali al personale militare per poterlo impiegare in particolari e individuate condizioni operative o di servizio, al fine di garantire la salute dei singoli e della collettività». Il fatto che un organo amministrativo a poter dichiarare indispensabile o meno una profilassi vaccinale costituisce una violazione della riserva di legge prevista dall'art. 32 Cost., per tre ordini di ragioni.

In primo luogo, lo scopo perseguito dal legislatore parrebbe essere unicamente quello della efficace organizzazione del servizio militare, e non la tutela della salute individuale e collettiva. In secondo luogo, il giudice a quo rileva una violazione della riserva di legge prevista dall'articolo 206-bis dell'ordinamento militare, poiché la norma impugnata si limita a obbligare il personale a «specifiche» profilassi indispensabili per «particolari e individuate» condizioni operative e di servizio, delegando di fatto l'amministrazione alla definizione e individuazione delle singole tipologie di trattamenti sanitari obbligatori.

In terzo luogo, infine, si lamenta la violazione della riserva di legge rinforzata, poiché non essendo individuate le tipologie di vaccinazioni obbligatorie, si consentono anche quelle ancora in fase sperimentale.

Ritenendo prioritaria, in ordine logico, la seconda questione, la Corte ne dichiara la parziale fondatezza. In particolare, il giudice costituzionale rammenta come, per i trattamenti sanitari obbligatori, la riserva di legge prevista dall'articolo 32 Cost., sebbene rinforzata per contenuto sia relativa, consentendo pertanto che la fonte primaria trovi completamento in fonti secondarie. Diversamente, nel caso di trattamenti sanitari coercibili, alle garanzie dell'art. 32 Cost. si accompagnano quelle dell'articolo 13 Cost., che prescrive una riserva di legge assoluta. Ne segue che la legge deve prevedere i casi e i modi in cui un trattamento debba essere eseguito anche contro la volontà del paziente.

Secondo la Corte, quindi, la determinazione del trattamento obbligatorio non può essere delegabile a fonti secondarie, poiché rappresenta l'individuazione della misura sanitaria che viene imposta e poiché rappresenta un «contenuto normativo essenziale della disciplina». In questa prospettiva, la previsione di un obbligo di profilassi vaccinale che non specifichi per quale malattia essa è pretesa rende indeterminato il trattamento che si impone e tradisce la riserva di legge dell'art. 32 Cost.

Specificare la patologia da cui si intende difendere la collettività costituisce un elemento essenziale della responsabilità che il legislatore si assume introducendo l'obbligo vaccinale e consente al giudice costituzionale di svolgere il sindacato di non irragionevolezza.

L'articolo 206-bis dell'ordinamento militare, dunque, viola la Costituzione nella parte in cui omette di individuare «l'elenco dei vaccini che possono essere resi obbligatori alla luce delle diverse condizioni di impiego del personale militare».

Quanto agli effetti della pronuncia, la Corte precisa che, sino all'aggiornamento da parte del legislatore del testo normativo impugnato, non è possibile prevedere un obbligo vaccinale in capo al personale militare. [L. Busatta]

LO SPOIL SYSTEM PER LE AZIENDE SANITARIE REGIONALI NON PUÒ ESSERE AUTOMATICO

Corte cost., sent. 10 gennaio – 1 marzo 2023, n. 26, Pres. Sciarra, Red. Antonini

Giudizio di legittimità in via incidentale

[Legge della Regione Calabria 19/03/2004 n. 11, art. 15 co. 5]

(art. 97 comma 2 Cost.)

La Corte costituzionale ha accolto le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte di Cassazione, sezione lavoro, relative alla compatibilità con l'art. 97 comma 2 Cost. di una norma regionale calabrese che prevedeva la risoluzione di diritto del rapporto di lavoro dei direttori sanitari e amministrativi del servizio sanitario regionale, in caso di cessazione, revoca, decadenza, dimissioni, o qualsiasi altra causa, del direttore generale. Per il remittente, infatti, tale norma provocava un *vulnus* nel principio di buon andamento della pubblica amministrazione, perché legando in maniera automatica l'incarico dei direttori sanitari e amministrativi a quello del direttore generale, creava, da una parte, uno *spoil system* nel campo dei dirigenti non apicali, in cui l'ordinamento non attribuisce rilievo esclusivo al criterio della personale adesione del nominato all'orientamento politico del soggetto conferente; mentre, dall'altra, pregiudica la continuità dell'azione amministrativa e priva il soggetto dichiarato decaduto delle garanzie del giusto procedimento, nell'ambito del quale accertare i risultati conseguiti nello svolgimento dell'incarico.

I giudici costituzionali aderiscono alle argomentazioni poste dal giudice *a quo*, richiamando, a tal proposito, il precedente della sent. n. 224 del 2010, relativa ad un caso di *spoil system* delle nomine dei vertici sanitari regionali laziali, in cui si applicava la norma applicava il principio del *simul stabunt simul cadent* tra direttore generale e direttori amministrativi e sanitari. La Corte costituzionale riconosce, infatti, nel meccanismo di risoluzione di diritto degli incarichi di vertice sanitario previsti dalla norma calabrese una violazione dell'art. 97 comma 2 Cost, in una doppia dimensione: da un lato, perché stride con l'esigenza di continuità amministrativa, in quanto l'ente risulta esposto al rischio di subire un periodo di discontinuità gestionale, in ipotesi anche prolungato, in cui il *vacuum* finisce addirittura per riguardare tutti e tre i direttori preposti, secondo le loro rispettive competenze, al governo dell'ente stesso; dall'altro, poiché pretermette del tutto una fase valutativa dei comportamenti tenuti dall'interessato, in cui al dirigente sia consentita la possibilità di fare valere le proprie ragioni, sulla base dei risultati delle prestazioni rese e delle competenze esercitate in concreto nella gestione dei servizi amministrativi a lui affidati. Da questo punto di vista, dunque, l'automatismo della disciplina comporta una vera e propria discontinuità nella gestione, che non viene supportata da nessun obbligo motivazionale da parte degli organi politici o, comunque, dirigenziali apicali, ponendosi in contrasto, in questo modo, con il principio di buon andamento dell'azione amministrativa *ex art. 97 Cost.* [F. Medico]

IL RUOLO DELLE REGIONI NELLA PIANIFICAZIONE DEGLI IMPIANTI DI ENERGIA RINNOVABILE

Corte cost., 11 gennaio – 23 febbraio 2023, n. 27, Pres. Sciarra, red. Navarretta

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 16 della legge n. 1 del 2021 della Regione Abruzzo e art. 19 della legge n. 5 del 2021 della Regione Abruzzo]

(artt. 41, 97, 117, comma 1 e comma 3 Cost.)

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso plurime questioni di legittimità costituzionale riguardanti l'art. 16 della legge n. 1 del 2022 della Regione Abruzzo per violazione degli artt. 41, 97 e 117, primo e terzo comma, Cost., in quanto contrastante con i principi fondamentali della materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

La disposizione in questione prorogava dal «31 dicembre 2021» al «30 giugno 2022» la scadenza per la presentazione da parte della Giunta regionale al Consiglio regionale dello strumento di pianificazione contenente l'indicazione delle aree e dei siti non idonei all'installazione di impianti di energia rinnovabile. Nelle more dell'individuazione in via amministrativa delle aree e dei siti inidonei, erano fra l'altro sospese le installazioni non autorizzate di impianti eolici e fotovoltaici a terra.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha, quindi, promosso altre questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19 della legge n. 5 del 2022 della Regione Abruzzo, per violazione dell'art. 117 primo e terzo comma Cost., in quanto contrastante con i principi fondamentali della materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

La disposizione prevedeva che i Comuni, con deliberazione del Consiglio comunale da adottare entro non oltre il 31 maggio 2022, potevano individuare le zone del territorio comunale inidonee all'installazione degli impianti da fonti rinnovabili.

Nel merito, la Corte costituzionale ha ritenuto fondate le questioni promosse dalla Presidenza del Consiglio dei ministri. Sia l'art. 16 della legge n. 1 del 2022, sia l'art. 19 della legge n. 5 del 2022 della regione Abruzzo attengono al regime abilitativo degli impianti di energia da fonti rinnovabili e violano i principi fondamentali della materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. Gli articoli in questione sono stati, pertanto, dichiarati costituzionalmente illegittimi.

In particolar modo, le disposizioni legislative della Regione Abruzzo contrastavano col divieto di prevedere moratorie ovvero sospensioni dei termini dei procedimenti di autorizzazione degli impianti di energie rinnovabili, disciplinato dall'art.

20 del d.lgs. 199 del 2021, considerata come una disciplina legislativa in grado di stabilire i principi fondamentali della materia.

Per di più, fermo restando il possibile coinvolgimento dei Comuni nella definizione dello strumento di programmazione, la legge regionale non avrebbe potuto trasferire in capo ai Comuni dei compiti che erano stati assegnati alla Regione stessa per mezzo di una normativa statale: la Regione rimaneva, infatti, l'istituzione più adatta a concretizzare il delicato bilanciamento dei vari interessi in gioco. [E. Verdolini]

LA MANCATA ESTENSIONE AL PERSONALE DELLA POLIZIA PENITENZIARIA DEL TRATTAMENTO PENSIONISTICO PREVISTO PER IL PERSONALE MILITARE NON VIOLA L'ART. 3 COST.

Corte cost., sent. 25 gennaio – 28 febbraio 2023, n. 33, Pres. de Pretis, red. Amoroso

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 1, co. 4, l. n. 395/1990]

(art. 3 Cost.)

La questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Sezione giurisdizionale per la Regione Puglia della Corte dei Conti ha ad oggetto l'art. 1, co. 4, della l. n. 395/1990 in relazione all'art. 3 Cost., nella parte in cui non estende al personale della Polizia penitenziaria i criteri di calcolo del trattamento pensionistico, riferito alla quota retributiva della pensione, previsti, per il personale a ordinamento militare, dall'art. 54, co. 1 e 2, del d.P.R. n. 1092/1973.

La Corte costituzionale dichiara non fondata la q.l.c. in forza dei profili di differenziazione tra personale a ordinamento civile (in cui è ricompresa la Polizia penitenziaria) e personale a ordinamento militare.

Più in dettaglio, la questione si iscrive nell'ambito della disposta smilitarizzazione della Polizia penitenziaria, come risultante dalla legge n. 395/1990, il cui art. 1 ha istituito il Corpo di polizia penitenziaria a ordinamento civile (co. 1) quale parte delle Forze di polizia (co. 3) e disposto che ad esso si applichino, in quanto compatibili, le norme relative agli impiegati civili dello Stato (co. 4).

Nell'esaminare il merito della questione, la Corte costituzionale dapprima rimarca la distinzione, quanto a trattamento pensionistico, tra il personale ad

ordinamento civile e quello ad ordinamento militare, per i quali trovano, rispettivamente, applicazione gli artt. 44, co. 1, e 54 del d.P.R. n. 1092/1973.

In particolare, la Corte esclude che il trattamento riservato al personale militare nel c.d. sistema misto introdotto dalla riforma di cui alla l. n. 335/1995, come interpretato dalle sezioni riunite della Corte dei conti, possa estendersi al personale della Polizia penitenziaria sin dall'epoca della smilitarizzazione effettuata con l. n. 395/1990.

A prescindere dagli interventi legislativi volti ad un allineamento della disciplina, in cui rientra, da ultimo, la modifica apportata dall'art. 1, co. 101, della legge di bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 (l. n. 234/2021), è da escludere una piena omogeneità di regolazione fra personale militare e personale civile del comparto di pubblica sicurezza (in tal senso, cfr. sentt. n. 270/2022, n. 120/2018). Di talché, la Corte dichiara che «il più favorevole trattamento riservato al personale militare – quanto al calcolo della quota retributiva della pensione nel sistema cosiddetto misto della riforma del 1995 [...], nell'interpretazione accolta dalla [...] giurisprudenza delle sezioni riunite della Corte dei conti – non può assurgere a *tertium comparationis*, idoneo a implicare, sul piano della conformità all'art. 3 Cost., la necessaria estensione fin dall'epoca della smilitarizzazione (e quindi *ex tunc*) di tale normativa speciale al personale della Polizia penitenziaria» (*Cons. in dir.*, p.to 11) e dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale. [A.C. Visconti]

FINO A QUANDO SI PUÒ CHIEDERE L'INDENNIZZO PER I DANNI DA VACCINAZIONE?

Corte cost., sent. 10 gennaio – 6 marzo 2023, n. 35, Pres. Sciarra, red. Petitti

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 3, c. 1°, della legge 25/02/1992, n. 210]

(artt. 2, 3, 32 e 38 della Costituzione)

L'ordinanza di remissione è sollevata dalla Corte di cassazione, sez. lavoro, che dubita della legittimità costituzionale dell'art. 3, co. 1, della legge n. 210 del 1992, relativa all'indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da vaccinazioni, «nella parte in cui non prevede che l'effetto di decadenza conseguente alla presentazione della domanda oltre il triennio, decorrente dal momento in cui l'avente diritto

risulti aver avuto conoscenza del danno, sia limitato ai ratei relativi al periodo antecedente al suddetto periodo triennale».

La Cassazione osserva come per i trattamenti pensionistici sia previsto la c.d. “decadenza mobile”, ossia la perdita delle sole rate antecedenti il momento della domanda, nel caso in cui l’interessato presenti la richiesta dopo la scadenza del termine triennale previsto dalla legge. Tale regola, però, nel silenzio della norma impugnata, non sarebbe applicabile anche alla situazione di colui che chieda tardivamente l’indennizzo da vaccino, precludendo il diritto di costui a ricevere la prestazione indennitaria. L’esclusione dall’indennizzo sarebbe, tuttavia, incompatibile con gli articoli 2, 3, 32 e 38 Cost. Ad avviso della Corte di cassazione, quindi, stante l’analogo fondamento costituzionale delle due erogazioni, sarebbe irragionevole la mancata applicazione della decadenza mobile anche all’istituto indennitario.

Ai fini del giudizio di ragionevolezza, la Corte costituzionale richiama brevemente l’evoluzione della disciplina dell’indennizzo per i soggetti danneggiati dalle vaccinazioni e dalle emotrasfusioni e ricostruisce la ratio dell’istituto, che si collocano nelle esigenze di solidarietà sociale e di tutela della salute del singolo. Di conseguenza, la conoscenza del danno, che segna il termine iniziale per la presentazione dell’istanza, presuppone che l’interessato abbia consapevolezza non solo della menomazione subita, ma anche della sua rilevanza giuridica e dell’azionabilità del diritto all’indennizzo.

Il termine di tre anni dal momento della conoscenza del danno, quindi, «pone una limitazione temporale che collide con la garanzia costituzionale del diritto alla prestazione, ne vanifica l’esercizio e, in definitiva, impedisce il completamento del “patto di solidarietà” sotteso alla pronuncia additiva».

Nel caso di specie, risultava preclusa la possibilità di chiedere l’indennizzo per i danni provocati dalle vaccinazioni contro il morbillo, la parotite e la rosolia, antecedenti alla sentenza della Corte costituzionale n. 107 del 2012 che aveva esteso l’applicazione della legge del 1992 a tali interventi. Tale limitazione nell’azionabilità del diritto all’indennizzo costituisce una violazione degli articoli 2 e 32 Cost. [L. Busatta]

LA CORTE TRASFORMA UNA SANZIONE RIGIDA IN GRADUABILE INTRODUCENDO MINIMO E MASSIMO EDITTALE A RIME ADEGUATE

Corte cost., sent. 11 gennaio – 10 marzo 2023, n. 40, Pres. Sciarra, red. Modugno

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 4, d.lgs. n. 297/2004]

(Artt. 3, 42 e 117, Cost., in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU)

La sentenza dichiara fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate sull'art. 4, d.lgs. n. 297 del 2004 nella parte in cui punisce con una sanzione amministrativa pecuniaria fissa di 50.000 euro le inadempienze delle strutture di controllo delle produzioni agroalimentari registrate con denominazione di origine o indicazione geografica protetta (DOP o IGP).

In base alla consolidata giurisprudenza della Corte, infatti, **il principio di proporzionalità sanzionatoria osta alla previsione di un'unica sanzione per fattispecie che ammettono violazioni di tipo assai eterogeneo. In questo caso, la previsione di una pena che risulta manifestamente sproporzionata per le condotte meno gravi rientranti nel precetto penale** (ad esempio, un mero ritardo nell'invio dei rapporti di controllo) **comporta un'eccessiva incisione dei diritti garantiti dall'art. 42 e 1 Prot. addiz. CEDU.**

Siccome la sanzione è stata prevista dal legislatore in attuazione del diritto europeo, tuttavia, essa non può essere semplicemente eliminata dal giudice costituzionale. Dunque, individuato, in applicazione della sua dottrina delle rime adeguate, un "preciso punto di riferimento" nell'art. 8, comma 1, d.lgs. n. 20 del 2018, che punisce con sanzione graduabile le violazioni accertate dagli organismi di controllo sui prodotti BIO, la Corte estende anche alla norma impugnata la previsione di un minimo di diecimila euro.

Nel complesso, pertanto, l'art. 4, d.lgs. n. 297 del 2004 è dichiarato incostituzionale nella parte in cui prevede l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria «di euro cinquantamila» anziché «da un minimo di diecimila a un massimo di cinquantamila euro». [P.F. Bresciani]

NON È ILLEGITTIMA LA FORMAZIONE DI SILENZIO-RIGETTO SULLA DOMANDA DI TITOLO EDILIZIO IN SANATORIA

Corte cost., sent. 11 gennaio – 16 marzo 2023, n. 42, Pres. Sciarra, red. Patroni Griffi

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 36, c. 3°, del decreto del Presidente della Repubblica 06/06/2001, n. 380]

(Artt. 3; 24; 97; 113 Cost.)

La sentenza 42/2023 affronta una questione di legittimità costituzionale sollevata dal TAR Lazio sezione seconda bis, che dubitava della legittimità dell'art. 36 c. 3 d.P.R. 380/2001 nella parte in cui prevede la formazione del silenzio-rigetto sulla domanda di titolo edilizio in sanatoria decorsi sessanta giorni dalla sua presentazione («la richiesta si intende rifiutata»).

Il permesso in sanatoria (c.d. accertamento di conformità) oggetto della disciplina censurata riguarda interventi realizzati formalmente in difetto del titolo edilizio (o in difformità dallo stesso) che siano tuttavia rispondenti, sul piano sostanziale, alla disciplina urbanistico-edilizia vigente sia al momento della realizzazione dell'opera che a quello della presentazione dell'istanza. Ciò differenzia l'istituto dal condono edilizio, che invece ha ad oggetto abusi di natura sostanziale.

Secondo il giudice *a quo*, ammettere che il silenzio dell'amministrazione sia qualificato come rigetto significherebbe impedire al cittadino di conoscere le ragioni del provvedimento, in violazione degli artt. 3 e 97 Cost. Ciò si rifletterebbe altresì sulle garanzie difensive del privato che, in violazione degli artt. 24 e 113 Cost., sarebbe costretto ad un ricorso "al buio". Con specifico riferimento all'art. 3 dal punto di vista del principio di ragionevolezza, la norma impugnata predisporrebbe una disciplina sfavorevole per il cittadino che chieda la sanatoria di abusi solo formali rispetto alla disciplina del sopra menzionato condono edilizio, che prevede la formazione all'opposto di silenzio-assenso per la definizione delle istanze di condono di abusi sostanziali. Da ultimo, la disciplina della sanatoria lederebbe il principio di separazione dei poteri (il giudice *a quo* invoca gli artt. 97 e 113 Cost.) in quanto imporrebbe al giudice di sostituirsi all'amministrazione pronunciandosi per primo sull'istanza del cittadino.

La Corte dichiara le questioni inammissibili per erronea e carente ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento.

La Corte ritiene anzitutto che il giudice non abbia adeguatamente dato conto della giurisprudenza amministrativa, che considera – secondo l'orientamento prevalente e contrariamente al presupposto interpretativo adottato dal rimettente – il potere di sanatoria un provvedimento di natura vincolata ed il silenzio dell'amministrazione un provvedimento di rigetto e non un inadempimento. Il giudice, da questo punto di vista, non indaga circa la *ratio* del silenzio-rigetto e le sue conseguenze in termini processuali, né espone adeguatamente la peculiare posizione del richiedente la sanatoria (aspetto che avrebbe invece dovuto essere approfondito in ragione del fatto che il caso di specie si presentava peculiare, perché l'ordine di demolizione era già stato emanato). Da ultimo, la motivazione del giudice risulta carente secondo la Corte poiché non illustra le ragioni della comparabilità del condono edilizio e dell'accertamento di conformità per giustificare l'asserita violazione

dell'art. 3 Cost. La Corte conclude pertanto che tutti i profili esposti si traducono in un difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza che determina l'inammissibilità delle questioni sollevate. [B. Sboro]

È IRRAGONEVOLE LA DISPOSIZIONE CHE AUMENTA LE QUANTITÀ DI MATERIALE LITOIDE ESTRAIBILE RISPETTO AL PIÙ RIGOROSO LIMITE PRECEDENTEMENTE PREVISTO

Corte cost., sent. 8 febbraio– 17 marzo 2023, n. 44 Pres. Sciarra, red. Petitti

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[L. reg. Veneto n. 27/2021, artt. 1, 9, 19 e 20]

(artt. 3, 9, 81, 117 secondo comma, lett. e), l), m), s), e 117 sesto comma Cost)

Il giudice costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 19 della L. reg. Veneto n. 27/2021 (Disposizioni di adeguamento ordinamentale 2021 in materia di governo del territorio, viabilità, lavori pubblici, appalti, trasporti e ambiente) per violazione degli artt. 3 e 9 della Costituzione. Modificando l'art. 2, secondo comma della L. reg. Veneto n. 41/1988, la disposizione impugnata amplia la quantità di materiali litoidi che, in assenza di piani estrattivi, può essere prelevato negli alvei e nelle zone golenali dei corsi di acqua e nelle spiagge e fondali di competenza regionale. Rispetto al più rigoroso limite precedentemente previsto dallo stesso legislatore regionale a tutela del buon regime delle acque, l'assolutezza del limite è oggi rapportata a una pluralità di interventi di estrazione e commisurata a un volume massimo quattro volte superiore, senza che la disposizione circoscriva l'attività in questione ai medesimi materiali da estrarre e a un medesimo contesto geografico.

Nel ricorso promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri si rileva l'irragionevole esercizio della competenza del legislatore veneto a intervenire nella materia con riguardo alla specifica norma in esame. Come evidenzia il giudice costituzionale, "in considerazione del fatto che l'attività di estrazione in questione incide significativamente su beni vincolati *ex lege* a fini di tutela paesaggistica, risulta evidente l'irragionevolezza di una previsione che, per il caso di assenza di piani estrattivi, aumenti le quantità di materiale litoide estraibile rispetto al più rigoroso limite precedentemente previsto dallo stesso legislatore veneto a tutela del buon regime delle acque". In particolare, a fronte della previsione di portata generale che subordina l'autorizzazione degli interventi estrattivi alla necessaria

compatibilità con le previsioni del piano, la scelta di consentire in via eccezionale, in assenza del piano, interventi che possono condurre al prelievo di quantitativi complessivi del medesimo materiale notevolmente superiori appare manifestamente incongrua. [M. Pignataro]

IL GIUDICE DELL'ESECUZIONE NON DEVE POTER FAR PARTE DEL COLLEGIO CHE SI ESPRIME SUL RECLAMO AVVERSO L'ORDI- NANZA DI ESTINZIONE

**Corte cost., sent. 6 febbraio – 17 marzo 2023, n. 45, Pres. Sciarra, red. Navar-
retta**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 630, co. 3, del codice di procedura civile]

(artt. 3, co. 1, 111, co. 2, e 117, co. 1)

La sentenza n. 45 del 2023 della Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale dell'art. 630, comma 3, c.p.c., che regola il reclamo avverso l'ordinanza con cui il giudice dell'esecuzione civile dichiara l'estinzione del processo - per inattività delle parti (o per le altre cause tipiche di estinzione) ovvero rigetta la relativa eccezione - per violazione degli artt. 3, 111 e 117 co. 1 Cost. Riguardando la composizione del collegio chiamato a giudicare sul reclamo avente ad oggetto un'ordinanza del giudice dell'esecuzione, alla dichiarazione di incostituzionalità dovrebbe conseguire l'obbligo per il giudice dell'esecuzione di astenersi e quindi la facoltà per le parti di ricusarlo, ai sensi dell'art. 52 c.p.c.

Secondo la Corte costituzionale, infatti, la disposizione - censurata in via incidentale dal Tribunale di Udine - si pone in contrasto con il principio di terzietà-imparzialità del giudice, nella misura in cui (richiamando l'art. 178 coo. 4 e 5 del c.p.c.) prevede che del collegio giudicante sul reclamo faccia parte anche il giudice (dell'esecuzione) che ha emesso il provvedimento reclamato. Il rinvio ai commi quarto e quinto dell'art. 178 cod. proc. civ. comporta infatti che il reclamo sia presentato al giudice dell'esecuzione il quale provvede ad assegnare alle parti i termini per le necessarie difese, scaduti i quali «il collegio provvede entro i quindici giorni successivi». E se è vero che l'aver previsto la proposizione al giudice dell'esecuzione non comporta l'obbligatorietà di una sua partecipazione al collegio, non ha però certamente determinato un suo obbligo di astensione.

Il giudizio espresso dalla Corte conferma ulteriormente l'applicazione al processo civile dei principi espressi dall'art. 111 Cost, (sentenze n. 51 del 1998; n. 326 del 1997; n. 387 del 1999) oltretutto l'iscrizione del giudizio di reclamo fra i procedimenti di natura impugnatoria, attraendolo all'interno di quella cornice costituzionale in cui si trova il principio di terzietà-imparzialità del giudice (declinabile sicuramente anche come «esigenza che il giudice non subisca la “forza della prevenzione” derivante da precedenti valutazioni relative alla stessa res iudicanda» (ordinanza n. 168 del 2002 e n. 28 del 2023 e sentenza n. 176 del 2001). [A. Arcuri]

LA PRESENTAZIONE TEMPESTIVA DELLA DICHIARAZIONE DEI REDDITI VALORIZZA IL RAPPORTO TRA CONTRIBUENTE E AMMINISTRAZIONE FINANZIARIA

Corte cost., sent. 6 febbraio – 17 marzo 2023, n. 46, Pres. Sciarra, red. Antonini

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Artt. 1, c. 1, primo periodo, e 13, c. 1, del decreto legislativo 18/12/1997, n. 471]

(Artt. 3, 53 e 76 Cost.)

La Corte costituzionale, con sent. n. 46/2023, ha dichiarato in parte inammissibili e in parte infondate le questioni promosse dalla CTP di Bari, in relazione agli artt. 1, c. 1, primo periodo, e 13, c. 1, D.lgs. n. 471/1997, per violazione degli artt. 3, 53 e 76 Cost. Nello specifico, la prima disposizione prevede una sanzione amministrativa nei casi di omessa presentazione della dichiarazione ai fini delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive; la seconda, invece, sancisce l'irrogazione di una sanzione pari al trenta per cento degli importi non versati per il contribuente che, presentata la dichiarazione, non esegue in tutto o in parte la stessa.

Il caso trae origine dalla notifica di due avvisi di accertamento, da parte dell'Agenzia delle Entrate, nei confronti di una società che, omessa la presentazione della dichiarazione dei redditi relativa al consolidato fiscale, provvedeva in seguito al pagamento integrale delle imposte dovute, unitamente agli interessi e alle sanzioni ridotte, il tutto prima di ricevere gli avvisi predetti.

Secondo il ricorrente, l'impianto sanzionatorio previsto dalle norme impugnate e applicabile al caso *de qua* si presenta sproporzionato e discriminatorio. In

maggior dettaglio, la CTP di Bari evidenzia come la prima delle due disposizioni impugnate, nel colpire indiscriminatamente l'omessa dichiarazione senza alcun riguardo all'entità oggettiva e soggettiva della violazione commessa, contrasterebbe con i **principi costituzionali di uguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza**. Senza considerare, inoltre, l'effetto demotivante che si verrebbe a generare nei confronti di quei contribuenti privati di qualsivoglia beneficio rispetto ad un ipotetico adempimento spontaneo, seppur tardivo. Quanto alla seconda disposizione, per il giudice *a quo* sarebbe comunque irragionevole limitare la fruizione delle riduzioni sanzionatorie previste per il ravvedimento operoso ai soli casi in cui sia stata presentata la dichiarazione pur senza eseguire i prescritti versamenti.

Ebbene, la Corte costituzionale ha, in primo luogo, richiamato **l'importanza nel sistema tributario italiano della fedele e tempestiva presentazione della dichiarazione dei redditi, nell'ottica di una stretta collaborazione tra contribuente e Amministrazione finanziaria**; in secondo luogo, ha affermato che anche sanzioni particolarmente incisive e con un forte effetto deterrente, come quelle impugnate, devono ritenersi giustificate in vista del buon funzionamento del sistema tributario.

La Consulta, infatti, ha operato **un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 7, D.lgs. n. 472/1997**: specificatamente, ha ricondotto le sanzioni in questione all'interno del perimetro della proporzionalità e ragionevolezza, avvalendosi di una lettura sistematica del c. 1 e 4 della suddetta disposizione. Richiamando, peraltro, la giurisprudenza pregressa, nonché ripercorrendo la storia legislativa della disciplina impugnata, la Corte ha rilevato che «*il principio di proporzionalità della sanzione rispetto alla gravità dell'illecito*» è «*applicabile anche alla generalità delle sanzioni amministrative*» e, dall'altro, che anche per le sanzioni amministrative si prospetta «*l'esigenza che non venga manifestamente meno un rapporto di congruità tra la sanzione e la gravità dell'illecito sanzionato*», dando comunque rilievo «*al disvalore concreto di fatti pure ricompresi nella sfera applicativa della norma*». [P. Giovarruscio]

NECESSARIO UN INTERVENTO DI SISTEMA DEL LEGISLATORE CHE GARANTISCA L'ESTENSIONE DEL CONTRADDITTORIO ENDO- PROCEDIMENTALE IN MATERIA TRIBUTARIA

Corte cost. sent. 7 febbraio – 21 marzo 2023, n. 47, Pres. Sciarra, red. Barbera

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 12, c. 7°, della legge 27/07/2000, n. 212]

(Artt. 3 Cost.)

Con la sentenza n. 47/2023, la Corte costituzionale si è occupata delle questioni di legittimità costituzionale, sollevate dalla Commissione tributaria per la Toscana, in relazione all'art. 3 Cost., riguardanti l'art. 12, c. 7, della legge n. 212/2000 – recante lo statuto dei diritti del contribuente – nella parte in cui «non estende il diritto al contraddittorio endoprocedimentale a tutte le modalità di accertamento in rettifica poste in essere dall'Agenzia delle Entrate», se effettuate tramite verifiche “a tavolino”.

Infatti, l'art. 12 dello statuto disciplina quegli accertamenti fiscali preceduti dalle c.d. verifiche in loco (ispezioni ed accertamenti effettuati nei locali destinati all'esercizio di attività commerciali, industriali, agricole, artistiche o professionali del contribuente), prevedendo, al c. 7, uno specifico *iter* procedimentale incentrato sulla garanzia del contraddittorio che comprende: la compilazione, da parte dell'amministrazione finanziaria, del processo verbale di chiusura delle operazioni di indagine, il suo rilascio al contribuente, il decorso di un termine dilatorio di sessanta giorni prima dell'adozione dell'avviso di accertamento durante il quale questi può presentare osservazioni, e, in caso di mancato accoglimento delle stesse, un obbligo di motivazione rafforzato.

Ad avviso del giudice rimettente tale sistema procedimentale si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto caratterizzato da un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto alle cosiddette verifiche “a tavolino”, che si svolgono, cioè, presso gli uffici dell'amministrazione, ovvero con i dati di cui essa ha la disponibilità. Per queste ultime, secondo il giudice rimettente, a differenza delle verifiche in loco, non è previsto un generale obbligo di contraddittorio preventivo con il contribuente che gli consenta di essere messo in condizione di fornire elementi utili a verificare la fondatezza della pretesa tributaria.

I giudici di Palazzo della Consulta, ricostruendo il quadro normativo di riferimento come interpretato dalla giurisprudenza di legittimità (in particolare da Cass. SS.UU. n. 24823/2015), hanno evidenziato che nel vigente sistema tributario non sussiste in capo all'amministrazione fiscale una disciplina positiva che generalizzi l'obbligo di attivare il contraddittorio endoprocedimentale con il contribuente, ma hanno anche posto l'attenzione sul fatto che, tuttavia, si è assistito a progressive, e specifiche, aperture del legislatore, che hanno reso obbligatorio, in un sempre più consistente numero di ipotesi, l'interlocazione preventiva con il contribuente, dando vita, così, a un **quadro frammentato delle norme sul contraddittorio**.

Tale frammentazione, osserva la Corte, è enfatizzata dal diritto a una buona amministrazione enucleato all'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, il quale prevede, in capo all'Amministrazione finanziaria,

l'obbligo generale di attivare il contraddittorio endoprocedimentale ogniqualvolta adottati decisioni che rientrano nella sfera di applicazione del diritto europeo, la cui inosservanza può portare all'invalidità dell'atto impositivo.

Sulla base di tale «sistema composito» del contraddittorio, nel procedimento tributario sono quindi possibili risposte diversificate e complesse, rispetto alla specifica soluzione richiesta dal rimettente che, tuttavia, non perfettamente si conciliano con i principi espressi dalla Corte in tema di contraddittorio endoprocedimentale, in base ai quali il «principio del “giusto procedimento”, ha assunto un ruolo centrale nel nostro ordinamento (sentenza n. 71 del 2015), anche come criterio di orientamento non solo per l'interprete, ma prima ancora per il legislatore (sentenza n. 210 del 1995)», in quanto persegue lo scopo di «“ottimizzare” l'azione di controllo fiscale, risultando così strumentale al buon andamento dell'amministrazione finanziaria», oltre a garantire «i diritti del contribuente, permettendogli di neutralizzare, sin dalla fase amministrativa, eventuali errori a lui pregiudizievole».

Ciò considerato, la Corte ha dichiarato però l'**inammissibilità della questione in quanto il superamento dei dubbi di legittimità costituzionale, fuoriesce dalle sue competenze, esigendo, piuttosto, un «intervento di sistema del legislatore» che garantisca «l'estensione del contraddittorio endoprocedimentale in materia tributaria».**

Proprio per questo, ha “lanciato” un monito al legislatore, precisando che, «tenuto conto della pluralità di soluzioni possibili in ordine all'individuazione dei meccanismi con cui assicurare la formazione partecipata dell'atto impositivo, che ne modulino ampiezza, tempi e forme in relazione alle specifiche peculiarità dei vari procedimenti impositivi» **si rende «necessario un tempestivo intervento normativo che colmi la lacuna evidenziata. Un intervento, peraltro, che porti a più coerenti e definite soluzioni le descritte tendenze emerse nella disciplina dei procedimenti partecipativi del contribuente».** [R. Mazza]

CRITERI DI COSTRUZIONE DI DISCARICHE: NON SI PUÒ ATTENUARE IL VINCOLO STATALE

Corte cost., sent. 25 gennaio – 24 marzo 2023, n. 50, Pres. Sciarra, red. Modugno

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[art. 12, co. 1, lett. a), l. r. Lombardia n. 9 del 2022]

(artt. 17, co. 1 e 2, lett. s), Cost.)

La Regione Lombardia ha **modificato la normativa in tema di localizzazione delle discariche**, con particolare riguardo agli impianti per la messa in sicurezza e il trattamento «dei rifiuti realizzati nell'area oggetto di bonifica e destinati esclusivamente alle operazioni di bonifica dei relativi siti contaminati». **Tali impianti non sono soggetti ai comuni criteri di localizzazione** e per essi si prevedeva, nella normativa previgente, che la messa in sicurezza dovesse essere realizzata «secondo i criteri e le modalità previste dal D.Lgs. 36/2003». La novella prevede invece che sia realizzata «in coerenza con gli obiettivi di tutela ambientale, fissati dal D.Lgs. 36/2003». Secondo al Corte, **la nuova formulazione della disposizione regionale, nella sua maggiore genericità, non assicura più l'applicazione dei criteri e delle modalità previsti dal d.lgs. n. 36 del 2003. L'attenuazione del vincolo al rispetto del decreto legislativo costituisce una violazione della competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» ex art. 117, comma 2, lett. s).** [C. Domenicali]

**LA LEGGE REGIONALE DI RICONOSCIMENTO DI UN DEBITO
FUORI BILANCIO DEVE APPRESTARE LA RELATIVA COPERTURA
FACENDO RIFERIMENTO ALLE RISORSE FINANZIARIE IN QUEL
MOMENTO EFFETTIVAMENTE DISPONIBILI**

Corte cost., sent. 8 febbraio – 28 marzo 2023, n. 51, Pres. Sciarra, red. Antonini

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 1, Legge Reg. Marche, n. 4 del 2022]

(artt. 117 co. 2 lett. e Cost.)

La sentenza n. 51 del 2023 della Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 1 della legge della Regione Marche n. 4 del 2022 che prevede: al comma 1 che, ai sensi dell'art. 73, comma 1, lettera e), del d.lgs. n. 118 del 2011, «è riconosciuta la legittimità del debito fuori bilancio per euro 1.343.493,60 relativi al rimborso a comuni diversi del saldo delle spese sostenute per il rinnovo del Consiglio Regionale 2011» e, al comma 2 che «[g]li oneri derivanti dal comma 1 trovano

copertura nel bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021, alla Missione 1, Programma 7, Titolo 1».

La decisione della Corte sorge da una questione duplice. Il ricorso sollevato in via principale lamentava infatti che la norma regionale, individuando la copertura degli oneri sulle risorse dell'esercizio 2021, «pur essendo tale esercizio ormai decorso», avrebbe contrastato con il principio contabile dell'annualità del bilancio di cui «all'art. 3 del d.lgs. 118/2011» e con il «principio applicato 9.1 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. 118/2011 in materia di debiti fuori bilancio», violando pertanto il richiamato art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., sulla competenza legislativa esclusiva statale nella materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici.

La Corte, dopo aver dichiarato inammissibile per carenza di motivazione la questione promossa in relazione al principio contabile di cui al paragrafo 9.1 – in ragione del fatto che «la censura non lamenta un vizio proprio della legge regionale, quanto piuttosto dell'atto di impegno di spesa che l'ha preceduta» - dichiara fondata la censura che assume il contrasto «con il principio contabile dell'annualità del bilancio di cui all'art. 3 del d.lgs. 118/2011» e la conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., sulla competenza legislativa esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici. [A. Arcuri].

**PER LA FORMAZIONE DEL “DIRITTO VIVENTE” È NECESSARIO
UN ORIENTAMENTO CONSOLIDATO DELLA GIURISPRUDENZA DI
LEGITTIMITÀ O, AD OGNI MODO, ESPRESSO A SEZIONI UNITE**

**Corte cost., sent. 10 febbraio – 30 marzo 2023, n. 54, Pres. Sciarra, Red. San
Giorgio**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 669-*quater*, codice di procedura civile]

(artt. 3 e 24 Cost.)

Con la sentenza indicata in epigrafe la Corte costituzionale dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale di Siena, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., sull'art. 669-*quater* del c.p.c., nell'interpretazione offertane da un numero consistente di giudici di merito e che, ad avviso del rimettente, costituisce “diritto vivente”.

Ad avviso del giudice *a quo*, la disposizione citata, per come interpretata dalla consolidata giurisprudenza di merito, si porrebbe in contrasto con le disposizioni

costituzionali citate nella parte in cui, ove penda un giudizio di cognizione in rapporto di continenza con la causa di merito prefigurata in un successivo ricorso cautelare *ante causam*, impone al giudice della cautela di dichiarare la propria incompetenza in favore del giudice della causa continente preventivamente adito.

La pronuncia di inammissibilità della Corte si radica sull'erroneità dell'assunto del giudice rimettente circa la sussistenza di un "diritto vivente"; ad avviso della Corte, infatti, manca un diritto vivente valutabile ai fini del giudizio di legittimità, stante la necessità, a tali fini, di un orientamento consolidato della giurisprudenza di legittimità o, ad ogni modo, espresso a Sezioni unite (cfr., *ex aliis*, sentt. n. 243 e n. 20 del 2022; n. 1/2021; n. 13/2022 e n. 33/2021).

Di talché, la Corte statuisce che tale uso improprio dello strumento dello scrutinio di legittimità costituzionale rende inammissibili le questioni sollevate, con assorbimento di ogni altro profilo di inammissibilità. [A.C. Visconti]

TASSATIVI I DIVIETI DI COLTIVAZIONE DI DETERMINATE PIANTE DI CANAPA

Corte cost., sent. 9 febbraio – 31 marzo 2023, n. 57, Pres. Sciarra, red. Navarretta

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[legge reg. Sardegna, 11 aprile 2022, n. 6, artt. 1, comma 5, 2, comma 2, lett. *a*), numeri 1) e 6), *b*) e *c*), 3, comma 1, lett. *b*) e), 8 e 9]

(artt. 117, commi 1 e 2, lett. *h*), e 81, comma 3, Cost., 3 Stat. spec. Sardegna)

Inammissibili e infondate diverse questioni di legittimità costituzionali promosse dal Presidente del Consiglio dei Ministri nei confronti degli artt. 1, comma 5, 2, comma 2, lett. *a*), numeri 1) e 6), *b*) e *c*), 8 e 9, legge reg. Sardegna avente ad oggetto il *Sostegno e la promozione della coltivazione e della filiera della canapa*, ad eccezione dell'art. 3, comma 1, lett. *b*) e *i*).

Infondata è la prima questione di legittimità proposta nei confronti dell'art. 1, comma 5, e dell'art. 8, della legge sarda che, ad avviso della Corte, non introduce alcuna disciplina in contrasto alla normativa statale ed europea sulla determinazione percentuale del livello di THC relativo alle piante coltivate. Anzi, la normativa regionale – a parere della Corte – «si limita a disciplinare un'attività di promozione».

Non fondata neanche la questione sollevata sull'art 9 della legge regionale sarda per presunta violazione dell'art. 81, comma 3, Cost., perché non comporta nuovi oneri a carico dello Stato.

Inammissibili, ma comunque infondate le eccezioni di incostituzionalità relative all'art. 2, comma 2, lettere a), numeri 1) e 6), b) e c), della legge reg. Sardegna n. 6/2022 sia perché assertive ed apodittiche, sia perché la disciplina regionale si colloca nell'art. 117, comma 3, Cost. e nell'art. 4 dello Statuto speciale della Regione Sardegna.

Diversamente, la Corte ritiene incostituzionale l'art. 3, comma 1, lett. *b)* e *i)*, legge reg. Sardegna n. 6/2022, secondo cui dalla «coltivazione della canapa finalizzata esclusivamente alla produzione di fibre o ad altri usi industriali consentiti dalla normativa dell'Unione europea e dalle convenzioni ONU, è possibile ottenere» anche «piante intere, parti di pianta e rami secchi o essiccati» (lettera *h*), nonché «polveri derivate, ottenute dalla macinatura, vagliatura o setacciamento» (lettera *i*). In effetti, la disciplina posta dall'art. censurato non tiene conto dell'art. 2, comma 2, legge n. 242/2016 che non contempla come attività lecite alcuni prodotti menzionati dalla legge sarda che prescindono dall'autorizzazione alla coltivazione della cannabis secondo i precetti di cui agli artt. 17, 26, 27, 32 e 73, d.P.R. n. 309/1990, ed degli artt. 1, comma 1, lett. *b-bis*), e 2, comma 2, d.lgs. n. 219/2006, (parametri interposti secondo il ricorrente) che la costante giurisprudenza della Corte reputa espressione di principi fondamentali a tutela della salute pubblica (sentenze n. 190/2022, n. 109/2016, n. 141/2013, n. 231/2011), «eccedendo i limiti imposti alla competenza legislativa regionale nella materia «igiene e sanità pubblica» – competenza che corrisponde a quella relativa alla «tutela della salute» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (da ultimo, sentenza n. 155 del 2022) –, violano anche l'art. 4 dello statuto reg. Sardegna». [L. Di Majo]

SCIA E PAS COSTITUISCONO TITOLO ANALOGO PER AUTORIZZARE IMPIANTI ALIMENTATI DA FONTI RINNOVABILI

Corte cost., sent. 8 febbraio – 3 aprile 2023, n. 58, Pres. Sciarra, red. San Giorgio

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 4, comma 1, 2 e 5, artt. 5, 7, comma 1, 2 e 3, e art. 10 della legge della Provincia autonoma di Trento 2 maggio 2022, n. 4]

(artt. 4 e 8 dello statuto speciale della Provincia autonoma di Trento e dell'art. 117, commi 1, 2, lettere s) e m), e 3, Cost.)

Secondo la prospettazione del giudice rimettente sarebbe illegittima la disciplina relativa all'autorizzazione dell'installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili di potenza inferiore a determinate soglie, nella parte in cui si richiederebbe la "segnalazione certificata di inizio attività" (SCIA), invece della "procedura abilitativa semplificata" (PAS) prevista dall'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011 (che fissa i principi generali della materia).

Secondo la Corte, tuttavia, la PAS è sussumibile nel modello procedimentale della SCIA, pertanto, non presenta alcuna sostanziale differenza rispetto alla PAS. Il legislatore provinciale ha solo utilizzato la denominazione SCIA per riferirsi all'atto che segna l'inizio di un procedimento caratterizzato dalle stesse scansioni e poteri di intervento inibitorio del comune previsti dalla PAS.

Per questi motivi, la norma provinciale censurata è rispettosa dei principi fondamentali dettati dal legislatore statale con l'invocata disposizione interposta. [M. Caldironi]

BUONA LA SECONDA: DOPO LA PRIMA DICHIARAZIONE DI ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE, SALVE LE NORME DELLA REGIONE PUGLIA RIGUARDANTI PROCEDIMENTI SEMPLIFICATI DI VARIANTE URBANISTICA

Corte cost., sent. 7 febbraio – 4 aprile 2023, n. 59, Pres. Sciarra, red. De Pretis

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 10 della legge della Regione Puglia 04/03/2022, n. 3]

(artt. 3, 9, 97, 117, secondo comma, *lett. s*), e terzo comma, della Costituzione)

La Corte costituzionale ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo, riguardante l'art. 10 della legge reg. Puglia n. 3 del 2022.

Tale norma prevede che, nell'ambito dei **procedimenti semplificati di variante agli strumenti urbanistici**, per "**ampliamento** delle attività produttive" deve intendersi **l'aumento, di qualsivoglia percentuale, della dimensione dell'attività già esistente, in termini di superficie coperta o di volume.**

La disposizione impugnata ha sostituito il comma 1 dell'art. 4 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021, a sua volta **già dichiarato incostituzionale dalla Corte** (sent. n. 240 del 2022), poiché consentiva, nel citato procedimento semplificato di variante urbanistica (di cui all'art. 8 del d.P.R. n. 160 del 2010), **di ampliare gli insediamenti produttivi senza limiti**, in violazione degli *standard* fissati dal d.m. n. 1444 del 1968, che costituiscono **principi fondamentali della materia «governo del territorio»** di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., e, in quanto tali, norme interposte nel giudizio di legittimità costituzionale.

Secondo il ricorrente, la nuova norma introdotta avrebbe avuto la **medesima portata precettiva di quella già censurata dal Giudice delle leggi**.

Ad avviso della Corte, tuttavia, la disposizione impugnata dal Governo **non viola i citati principi fondamentali della materia del governo del territorio**, relativi ai limiti di densità edilizia (*ex art. 41-quinquies*, commi ottavo e nono, della legge n. 1150 del 1942, e d.m. n. 1444 del 1968), perché **non viene previsto nessun esplicito effetto derogatorio di tali limiti**. Pertanto, nel silenzio della norma, sarebbe ingiustificato e contrario alle normali regole ermeneutiche assegnarle un significato derogatorio.

Inoltre, non sarebbe violato nemmeno il principio recato dall'art. 3, comma 1, *lett. e.1*), t.u. edilizia, che riconduce «l'ampliamento [degli edifici] esistenti all'esterno della sagoma esistente» agli interventi di “nuova costruzione” (con tutte le conseguenze relative alla disciplina titoli abitativi), **non prevedendo la norma impugnata nessun effetto derogatorio** di tale previsione.

Parimenti, la Corte ha ritenuto non fondate e questioni promosse in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, *lett. s*), Cost., nonché al **principio di leale collaborazione**. Difatti, in assenza di deroghe espresse, non c'è nessuna violazione delle norme generali che disciplinano i procedimenti di co-pianificazione urbanistica, soprattutto di quelle che assicurano la partecipazione degli organi ministeriali alle procedure di adeguamento degli strumenti urbanistici e delle loro varianti (art. 145, comma 5, cod. beni culturali). Non sussiste, infine, il **lamentato contrasto con il principio di ragionevolezza**, dal momento che la disposizione, in assenza di una previsione contraria che ne specifichi l'efficacia retroattiva, **produce effetti solo pro futuro**. [A. Contieri]

SPETTA ALLO STATO, E NON ALLA REGIONE SPECIALE, INDIVIDUARE IL NUMERO MASSIMO DI MANDATI CONSECUTIVI DEI SINDACI ELETTI DIRETTAMENTE

Corte cost., sent. 7 marzo – 6 aprile 2023, n. 60, Pres. Sciarra, red. Zanon

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 1 e 3 legge della Regione Sardegna n. 9/2022]

(art. 3 cost., art. 51 cost., art. 3 lett. b dello Statuto della Regione Sardegna)

Con la decisione in oggetto, il Giudice delle leggi dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 3 della legge della Regione Sardegna 11 aprile 2022, n. 9 che porta modifiche alla l.r. n. 4/2012 e alla l.r. n. 3/2009. La prima disposizione impugnata revisiona la precedente l.r. 4/2012, inserendovi l'art. 1-*bis* che consente, così, ai sindaci dei comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti un numero massimo di quattro mandati consecutivi e ai sindaci dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti lo svolgimento di un massimo di tre mandati consecutivi. Prima della menzionata modifica, l'art. 1, c. 17, della l.r. Sardegna n. 3/2009 consentiva, «[i]n attesa della disciplina organica regionale dell'ordinamento degli enti locali, in deroga a d.lgs. 267/2000 (nel prosieguo anche Testo unico degli enti locali), tre mandati consecutivi ai sindaci dei comuni con popolazione sino a 3.000 abitanti. La materia oggetto del giudizio, ossia **le elezioni degli enti locali nelle regioni a statuto speciale, rientra, per giurisprudenza costante, nella competenza statutaria in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni** (sentt. nn. 168/2018, 48/2003, 230/2001, 84/1997, 96/1968, 105/1957). Fanno parte della richiamata materia anche le disposizioni che pongono un limite ai mandati consecutivi alla carica di assessore (sent. 133/1997). **L'esercizio di tale competenza è però da esercitarsi «[i]n armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica»** (così, l'art. 3 dello statuto speciale della Regione Sardegna). In questi termini, l'art. 51 Cost. trova piena attuazione nella disciplina statale, recentemente riformata. A questa debbono corrispondere le norme regionali, anche speciali. Nell'*excursus* normativo della Corte, il punto di approdo è l'attuale disciplina del TUEL, in particolare l'articolo 51, c. 2, che prevede a decorrere dal 14 maggio 2022, il limite di tre mandati consecutivi per i sindaci dei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e il limite di due per gli altri (ferma restando per quest'ultimi, ex c. 3, la possibilità di un terzo mandato consecutivo se uno dei due mandati precedenti ha avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, per causa diversa dalle dimissioni volontarie). In aggiunta, l'anzidetta disposizione riconduce alla categoria della incandidabilità il pregresso svolgimento di 2 o 3 mandati consecutivi, con la conseguenza che essa è rilevabile prima dello svolgimento delle

elezioni ad opera della commissione elettorale. La *ratio* di tale disposizione, anche alla luce del tempo storico in cui è stato previsto tale obbligo (l. 81/1993), risponde a una necessaria esigenza di contemperamento di contrapposti interessi. In particolare, tale limite reagisce, ovviamente, alla contestuale introduzione della elezione diretta dei sindaci (Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 24 febbraio 2021, n. 5060; sentenze, 4 dicembre 2012, n. 21685, 5 giugno 2007, n. 13181, e 3 agosto 2002, n. 11661). In questo senso, l'operazione ha tentato di salvaguardare altri interessi come la *par condicio* nelle elezioni successive «[...] **suscettibili di essere alterate da rendite di posizione**» (C.d.S, VI Sez., sent. 9 giugno 2008, n. 2765)»; il diritto di voto dei cittadini che potrebbe essere aggredito da una permanenza troppo lunga nel tempo, in grado di dar luogo a «ad anomale espressioni di clientelismo» (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 26 marzo 2015, n. 6128; in termini, sezione prima civile, sentenza 6 dicembre 2007, n. 25497); serve, poi, a «favorire il ricambio ai vertici dell'amministrazione locale ed evitare la soggettivizzazione dell'uso del potere dell'amministratore locale» (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenze 12 febbraio 2008, n. 3383, e 20 maggio 2006, n. 11895), o, ancora, a «evitare fenomeni di sclerotizzazione della situazione politico amministrativa locale» (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 9 ottobre 2007, n. 21100). Questi interessi «**sono destinati ad operare in armonia con il principio presidiato dall'art. 51 Cost., in base ad uno specifico punto di equilibrio la cui individuazione deve essere lasciata nelle mani del legislatore statale**». D'altronde, è proprio l'art. 51 Cost. (che inverte l'art. 3 Cost., nel principio di uguaglianza nell'accesso alle cariche elettive) «**a richiedere una regolamentazione unitaria su tutto il territorio nazionale. Ed è il legislatore statale a trovarsi nelle migliori condizioni per stabilire i contorni di tale regolamentazione, e per apprezzare, sempre unitariamente, eventuali esigenze che suggeriscano di modificare il punto di equilibrio raggiunto, come del resto ha fatto anche di recente, aumentando, per i comuni con popolazione inferiore a cinquemila abitanti, il numero dei mandati consecutivi consentiti**». In questo senso allora la disposizione oggetto differisce a) dalla disciplina statale vigente al momento della sua entrata in vigore (12 aprile 2022), recata dal combinato disposto dell'art. 51, comma 2, TUEL e dell'art. 1, comma 138, della legge n. 56 del 2014, in forza della quale i sindaci dei comuni fino a tremila abitanti potevano svolgere tre mandati consecutivi e i sindaci degli altri comuni due; b) dalla disciplina statale recata dall'odierno art. 51, comma 2, TUEL (in vigore dal 14 maggio 2022), secondo cui i sindaci dei comuni con popolazione inferiore a cinquemila abitanti possono svolgere tre mandati consecutivi e i sindaci degli altri comuni due. **Essa di conseguenza si pone in contrasto con il principio di eguaglianza nell'accesso alle cariche elettive di cui agli artt. 3 e 51 Cost., come sopra ricostruito, e, così facendo, eccede i limiti posti dallo statuto**

alla competenza primaria della Regione autonoma Sardegna. Per la Corte, non coglie nel segno l'argomentazione (fattuale) messa innanzi dal resistente secondo cui la diversa regolamentazione sarebbe giustificata dalle «peculiari condizioni dei Comuni dell'Isola», quali descritte, originariamente, nella relazione illustrativa della legge regionale impugnata (n. 314/A del 25 febbraio 2022). La seconda disposizione impugnata (art. 3 l.r. 9/2022) attiene al sistema di reclutamento dei segretari comunali. In particolare prevede che, al fine di sopperire alla carenza di segretari comunali iscritti alla sezione regionale dell'albo, nelle more di una riforma regionale dell'ordinamento dei segretari comunali e provinciali, e non oltre il 31 dicembre 2024, in deroga alle ordinarie modalità di accesso all'albo, sono iscritti, su richiesta, alla citata sezione regionale gli istruttori direttivi e i funzionari di ruolo dei comuni e delle province della Sardegna, purché in possesso dei diplomi di laurea in giurisprudenza o economia e commercio o scienze politiche, e purché ricoprano o abbiano ricoperto alla data di entrata in vigore della disposizione l'incarico di vicesegretario. La disposizione oggetto si pone in contrasto con l'art. 3, lett. b), dello statuto speciale e degli artt. 3, 51 e 97 Cost. Nel prevedere una modalità di accesso alla sezione regionale dell'albo dei segretari comunali e provinciali in deroga, la disposizione impugnata è riconducibile alla competenza legislativa in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni, «competenza capace di estendersi, come già riconosciuto da questa Corte (sent. 132/2006), alla disciplina del relativo personale» (sent. 95/2021; nello stesso senso, sent. 167/2021). Tale competenza, tuttavia, deve essere esercitata «in "armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica", sia che si vogliano disciplinare le modalità di instaurazione dei rapporti di lavoro sia che si intendano dettare norme in tema di status del personale dipendente» (così, ancora, la citata sent. 95/2021). La norma oggetto si pone in contrasto con taluni principi essenziali come il principio del pubblico concorso e il principio dell'accesso in condizione di eguaglianza agli uffici pubblici, di cui agli artt. 3 e 51 Cost. Ciò, a causa della «irragionevole sottoposizione alla medesima disciplina di "possessori di titoli abilitativi di valenza oggettivamente diversa"» (sentenza n. 95 del 2021), dal momento che nella sezione regionale dell'albo per segretari comunali e provinciali sono iscritti, sia i soggetti che hanno superato il corso concorso nazionale, sia – per effetto proprio della disposizione impugnata – gli istruttori direttivi e i funzionari di ruolo dei comuni e delle province della Sardegna che quel concorso non hanno superato. Per queste ragioni è dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge menzionata per violazione dell'art. 3, lett. b), dello statuto speciale e degli artt. 3, 51 e 97 Cost. [Y. Guerra]

**LA NORMA REGIONALE CHE NON INDICA PUNTUALMENTE LA
COPERTURA FINANZIARIA VIOLA L'ARTICOLO 81.3 COST.**

Corte cost., sent. 7 marzo – 7 aprile 2023, n. 64, Pres. Sciarra, red. Barbera

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Legge della Regione Siciliana 13 aprile 2022, n. 8, e art. 12, c. 58, della legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13.]

(art. 81 comma 3 Cost.)

Con la sentenza in commento, la Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 4 e 4-*bis*, della l.r. Siciliana n. 8/2022 (Istituzione della giornata della memoria dell'eruzione dell'Etna del 1669), il secondo dei quali introdotto dall'art. 12, c. 58, della l.r. Siciliana n. 13/2022 (Legge di stabilità regionale 2022-2024); dichiara, invece, non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3 e 5, della l.r. Siciliana n. 8/2022, promosse, in riferimento all'art. 81, c. 3, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri. Le ragioni addotte dal Giudice delle leggi poggiano sulla giurisprudenza della Corte che, nel tempo, ha tracciato le linee essenziali del principio della cd. copertura finanziaria delle leggi. Tra questi, vengono testualmente richiamati i seguenti. **La mancata considerazione degli oneri incide sulla legittimità di una legge anche nel caso di oneri soltanto "ipotetici" giacché l'art. 81 Cost. «impone che, ogniqualvolta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorr[e] sempre indicare i mezzi per farvi fronte»** (*ex multis*, sentt nn. 155/2022, 163/2020 e 307/2013). Sulla **copertura** poi, la Corte ricorda come essa debba essere **credibile** «[...] **sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri**» (sentt. n. 307/2013; 131/2012; 183/2016). Tali caratteristiche valgono anche nei confronti delle norme regionali **poiché «il legislatore regionale non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira»** (sentt. nn. 307/2013; 187/2022; 244/2020). Tale obbligo di copertura, di cui alla norma parametro, «opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte» (*ex plurimis*, sentenze n. 200 del 2022, n. 226 del 2021, n. 26 del 2013 e, nello stesso senso, n. 124 del 2022). E, in ogni caso, come più volte precisato dalla giurisprudenza costituzionale, sussistono plurime disposizioni «puntualmente attuative del precetto costituzionale» (sentt. n. 235/2020), come l'art. 19, c. 2, della l. n. 196/2009, e l'art. 38, c. 1, del d.lgs. n. 118 /2011 al cui

interno si rinvengono, tra e altre cose, specifiche disposizioni per le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Con riguardo alla prima norma oggetto, essa impone l'adozione, annualmente, di un programma «con cui sono individuati gli indirizzi delle politiche regionali per la promozione della memoria dell'eruzione dell'Etna del 1669», di durata quinquennale. Ciò determina la previsione di una spesa a carico del bilancio regionale, ritenendo non persuasivo l'argomento addotto della difesa regionale secondo cui la disposizione impugnata avrebbe natura meramente programmatica. A riprova di ciò basti fare riferimento all'art. 4-*bis* che, nella sostanza, prevede una generica e non idonea copertura di spesa. Diverso è il caso degli artt. 1, 2, 3 e 5, della l.r. Siciliana n. 8/2022. Le ragioni che la corte adduce nel ritenere non fondata la q.l.c. sono da rinvenirsi nella diversa natura delle disposizioni evocate. Queste, infatti, rappresentano **l'enunciazione delle finalità dell'intervento normativo e degli strumenti per perseguirle** e che **non comportano nuovi oneri a carico della Regione, né istituiscono, per il futuro, spese a carattere obbligatorio** (sent. nn. 57 e 48/2023). Ciò, tuttavia, non fa venir meno **l'obbligo di quantificazione economica e indicazione della relativa copertura con riguardo all'attuazione di tale normazione di indirizzo** (sent n. 48/2023). [Y. Guerra]

ANCORA SULLA QUESTIONE DEGLI “ETERNI GIUDICABILI”: LA CORTE COSTITUZIONALE SUPERA LA RIGIDA CLASSIFICAZIONE TRA INFERMITÀ MENTALE E FISICA

Corte cost., 23 febbraio 2023 – 7 aprile 2023, n. 65, Pres. Sciarra, red. Petitti

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[artt. 72-*bis* c.p.p., 159 ult. comma, c.p.]

(art. 3 Cost.)

Il Tribunale di Lecce censura l'art. 72-*bis* c.p.p. e, in subordine, l'art. 159, ultimo comma, c.p., prospettando, per entrambe le disposizioni, la violazione dell'art. 3 Cost.

Innanzitutto, il rimettente censura la norma del codice di rito che prescrive al giudice la revoca dell'eventuale ordinanza di sospensione del procedimento (emessa ai sensi dell'art. 71 c.p.p.) e la pronuncia di una sentenza di non luogo a procedere o di non doversi procedere (salvo che ricorrano i presupposti per

l'applicazione di una misura di sicurezza diversa dalla confisca) là dove risulti che lo stato *mentale* dell'imputato è tale da impedire la cosciente partecipazione al procedimento e che tale stato è irreversibile. Ad avviso del giudice *a quo*, infatti, la disposizione violerebbe il principio di uguaglianza nell'imporre la pronuncia di una sentenza di improcedibilità solo quando l'imputato non possa coscientemente partecipare al processo per patologie mentali irreversibili e non anche quando l'incapacità processuale derivi da altrettanto irreversibili patologie fisiche.

Dal canto suo, l'art. 159, ultimo comma, c.p. (nel testo applicabile *ratione temporis*) violerebbe l'art. 3 Cost. in quanto non estende a favore dell'imputato affetto da una siffatta patologia fisica il limite massimo di durata della sospensione del corso della prescrizione viceversa fissato riguardo all'ipotesi della sospensione del processo per assenza.

Dopo aver ripercorso le proprie precedenti prese di posizione e la conseguente evoluzione normativa concernente la questione dei cosiddetti "eterni giudicabili", la Corte rileva l'eccessiva rigidità della distinzione tra infermità mentale e infermità fisica. Sulla scorta di ciò (e dunque reputata fondata la questione prospettata dal giudice rimettente), dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 72-*bis*, comma 1, c.p.p., nella parte in cui si riferisce allo stato «mentale», anziché a quello «psicofisico».

Atteso il «rapporto di chiara consequenzialità con la decisione assunta» dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 72-*bis*, comma 1, c.p.p. discende la dichiarazione di illegittimità costituzionale consequenziale: dell'art. 70, comma 1, c.p.p., relativo agli accertamenti sulla capacità dell'imputato, nella parte in cui si riferisce all'infermità «mentale», anziché a quella «psicofisica»; dell'art. 71, comma 1, cod. proc. pen., relativo alla sospensione del procedimento per incapacità dell'imputato, nella parte in cui si riferisce allo stato «mentale», anziché a quello «psicofisico»; dell'art. 72, comma 1, cod. proc. pen., relativo alla revoca dell'ordinanza di sospensione, nella parte in cui si riferisce allo stato «di mente», anziché a quello «psicofisico», e, nel comma 2, nella parte in cui si riferisce allo stato «mentale», anziché a quello «psicofisico». [E. Valentini]

LA LIBERTÀ VIGILATA IN CASO DI LIBERTÀ CONDIZIONALE PER L'ERGASTOLANO COSTITUISCE UN TUTT'UNO CHE SOSTITUISCE LA PENA DETENTIVA

Corte cost., sent. 21 febbraio – 11 aprile 2023, n. 66, Pres. Sciarra, red. Zanon

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Artt. 177, comma 2, e 230, comma 1, numero 2), c.p.]

(artt. 3, 27, Cost.)

Il Tribunale di sorveglianza di Firenze dubita della legittimità dell'obbligatoria applicazione della misura della libertà vigilata al condannato alla pena dell'ergastolo ammesso alla libertà condizionale. Infatti, secondo la prospettazione del Giudice rimettente, l'automatica applicazione in misura predeterminata e fissa della libertà vigilata rappresenterebbe una violazione degli artt. 3 e 27 Cost. in quanto non dipenderebbe dalla concreta situazione e da elementi rivelatori di esigenze di difesa sociale.

Tuttavia, secondo la Corte costituzionale, l'istituto della libertà vigilata è da considerarsi «attenuazione, in sede d'ammissione alla liberazione condizionale, dell'originaria pena detentiva», e la liberazione condizionale «sostitui[sce] al rapporto esecutivo della pena carceraria il rapporto esecutivo della libertà vigilata di cui all'art. 230, n. 2, c.p.» (così Cass. Pen. n. 282/1989): in altri termini, liberazione condizionale e libertà vigilata, «costituiscono un tutt'uno e si delineano, unitamente considerate, come una misura alternativa alla detenzione». La scelta del legislatore di protrarre la libertà vigilata per un periodo fisso, poi, è legittima proprio perché il soggetto ammesso alla liberazione condizionale sta spiando, in forma diversa, la pena originariamente inflittagli commisurata alle specificità della situazione concreta. Inoltre, è comunque consentito al magistrato di sorveglianza, di definire il «complesso delle limitazioni cui sottoporre il vigilato, in coerenza con la specifica situazione personale ed ambientale in cui questo versi, ed eventualmente di rimodularle nel corso del tempo, laddove risultino elementi tali da far ritenere che il controllo nei suoi confronti debba affievolirsi».

Per questi motivi, non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione agli artt. 177, comma 2, e 230, comma 1, numero 2), c.p. [M. Caldironi]

NON È IRRAGIONEVOLE LA DISCIPLINA DELLA CHIAMATA IN CAUSA DEL TERZO NEL PROCESSO DEL LAVORO

Corte cost., 9 marzo – 11 aprile 2023, n. 67 Pres. Sciarra, red. Amoroso

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[artt. 418 comma 1 e 420 comma 9 del codice di procedura civile]

(artt. 3, 111 comma 2 Cost.)

Nella questione di legittimità costituzionale degli artt. 418 comma 1 e 420 comma 9 del codice di procedura civile, il Tribunale ordinario di Padova, in funzione di giudice del lavoro, ritiene che le disposizioni impugnate siano illegittime nella parte in cui non prevedono che, qualora il convenuto intenda chiamare in causa un terzo, egli debba richiedere al giudice, a pena di decadenza, la pronuncia di un nuovo decreto per la fissazione dell'udienza. Il giudice rimettente ha infatti prospettato la disparità di trattamento tra gli istituti della domanda riconvenzionale e della chiamata in causa del terzo nel rito del lavoro, stante l'inapplicabilità, in quest'ultima ipotesi, dell'art. 418 c.p.c., e che sarebbe, così, suscettibile di violare l'art. 3 Cost., trattandosi di situazioni omogenee. Ha lamentato altresì la violazione del principio della durata ragionevole del processo nella misura in cui stabilisce che il differimento dell'udienza debba essere disposto dal giudice solo all'udienza di discussione, incidendo di conseguenza in modo negativo sulla durata del processo. Secondo il rimettente, a fronte di una tempestiva istanza di chiamata in causa di un terzo, l'udienza originariamente fissata sarebbe celebrata inutilmente, poiché destinata di regola solo all'autorizzazione della chiamata con differimento della trattazione della causa ad altra udienza.

Nel dichiarare non fondate le questioni sollevate dal Tribunale rimettente, il giudice costituzionale svolge una ricostruzione della disciplina positiva e giurisprudenziale dell'istituto. La Corte giunge alla conclusione che, sebbene "in termini generalissimi la chiamata in causa del terzo potrebbe considerarsi anch'essa una domanda riconvenzionale", a differenza di quest'ultima, strettamente intesa, "la stessa non è proposta nei confronti di un soggetto che è già parte del giudizio bensì di un terzo". Ciò impedisce di considerare come ingiustificata la differenza di trattamento che il legislatore riserva a questi due istituti. Inoltre, ricorda che, poiché vengono in rilievo istituti processuali, il legislatore ordinario gode di ampia discrezionalità nella conformazione degli stessi.

Per quanto riguarda la presunta violazione dell'art. 111, secondo comma Cost., la Corte ricorda, innanzitutto, la sua costante giurisprudenza, secondo cui il principio della ragionevole durata del processo va temperato con il complesso delle altre garanzie costituzionali, "sicché il suo sacrificio non è sindacabile ove sia frutto di scelte non prive di valida ratio giustificativa". Al principio "possono arrecare un vulnus solamente norme procedurali che comportino una dilatazione dei tempi del processo non sorretta da alcuna logica esigenza". Nel caso specifico, rimane l'esigenza di garantire il contraddittorio delle parti prima che il terzo possa essere chiamato dal convenuto; "contraddittorio che sarebbe sacrificato se, prima dell'udienza di discussione, il giudice potesse ammettere la chiamata del terzo disponendo, intanto, la notifica del provvedimento di fissazione e della memoria del

convenuto e quindi differenza l'udienza di discussione". Nel rito del lavoro, ispirato a principi di concentrazione e celerità, "l'ammissibilità della chiamata del terzo ad istanza del convenuto richiede tuttora la verifica, da parte del giudice, della sua compatibilità con tali principi, riconducibili proprio al canone della ragionevole durata del processo; verifica che fin dall'inizio il legislatore ha collocato nell'udienza di discussione nel contraddittorio delle parti e che ancor oggi si giustifica in questa sede processuale in ragione della specialità del rito del lavoro secondo una scelta non irragionevole del legislatore stesso". [M. Pignataro]

SICUREZZA PRIMARIA E SICUREZZA SECONDARIA: LA CORTE 'SALVA' LA LEGGE REGIONALE LOMBARDA

Corte cost., sent. 22 febbraio – 13 aprile 2023, n. 69, Pres. Sciarra. red. Barbera

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 3, c. 1, lett. c) e g), e 11, c. 1, lett. a), della legge della Regione Lombardia 20 maggio 2022, n. 8]

(Art. 117, commi secondo, lettera h), e sesto, della Cost.)

Con la sentenza in esame, la Corte costituzionale ha rigettato diverse censure sollevate in via principale dalla Presidenza del Consiglio dei ministri contro la legge della Regione Lombardia che dispone la **disciplina regionale in materia di servizi di polizia locale e politiche integrate di sicurezza urbana**. Le norme censurate riguardano rispettivamente l'assegnazione alla polizia locale di compiti che eccedono i confini territoriali del comune, in particolare per quanto riguarda la sicurezza di stazioni e zone di interscambio del trasporto pubblico (Art. 3, comma 1, lett. c)); l'individuazione nel patto locale di sicurezza urbana dello strumento tramite cui attuare tale ampliamento delle competenze della polizia locale (Art. 3, comma 1, lett. g)); e, infine, la possibilità per la Giunta regionale di prevedere strumenti tecnologici volti al controllo del rispetto delle limitazioni regionali all'utilizzo e circolazione dei veicoli (Art. 11, comma 1, lett. a)).

Nel rigettare le tre censure, la Corte ritorna sul concetto di "sicurezza": differenza in particolare tra **sicurezza "in senso stretto"** e **"sicurezza integrata"**. La prima, consistente nella prevenzione e repressione dei reati e nel mantenimento dell'ordine pubblico, è di competenza esclusiva statale, ad esclusione della polizia amministrativa locale, di competenza residuale regionale (sentenze n. 176 del 2021, n. 177 del 2020, n. 285 e n. 116 del 2019). La seconda indica invece l'insieme delle

azioni “volte a migliorare le condizioni di vivibilità dei [...] territori”, a cui sono chiamate le Regioni nell’ambito delle loro competenze. Ad essa non è quindi estranea la **dimensione pluralista** e possono esserle “affiancate funzioni corrispondenti a plurime e diversificate competenze regionali e locali e alle possibili collaborazioni fra di esse e fra esse e i poteri dello Stato”. Al concetto di sicurezza integrata è data attuazione tramite d.l. 14/2017, in base a cui, fra l’altro, i diversi livelli di governo possono di comune accordo adottare iniziative volte a promuovere la sicurezza integrata e prefetti e questori possono sottoscrivere patti per l’individuazione di interventi di sicurezza urbana.

All’interno di tale quadro, “la definizione della competenza territoriale, all’interno della Regione, propria di ciascun corpo di polizia amministrativa locale, non incontra alcun limite dettato da disposizioni statali”. Ad essa non sono perciò più applicabili le norme statali poste in essere quanto tale competenza era invece di natura concorrente (e.g. la legge 65/1986). Allo stesso modo, ribadisce la Corte, la disciplina della sicurezza urbana è rimessa dal legislatore statale ai patti sottoscritti da prefetto e sindaco.

Quanto alla rimanente questione riguardo la previsione di strumenti tecnologici volti al controllo del rispetto delle limitazioni regionali all’utilizzo e circolazione dei veicoli, la Corte osserva come, anche qui, **la disciplina della circolazione stradale implichi diversi profili**: la prevenzione di reati incidenti sull’incolumità personale, di competenza esclusiva statale (sentenza n. 428 del 2004; ex multis, sentenze n. 129 del 2021, n. 77 del 2013 e n. 223 del 2010), ma **anche la tutela dell’ambiente e della salute** (sent. 77/2013), in base agli interessi e finalità perseguiti in concreto da ciascuna norma. La disciplina censurata rientra in tale seconda categoria, ed è perciò nella disponibilità del legislatore regionale. [M. Morvillo]

IL RUOLO DELLO STATO NELLA PIANIFICAZIONE DELLA SANITÀ E NELLA GESTIONE DEI FONDI P.N.R.R.

Corte cost., 23 febbraio – 14 aprile 2023, n. 70, Pres. Sciarra, red. Buscema

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 1, commi 269, da 534 a 537 e 721 della legge n. 234 del 2021]

(artt. 3, 97, 117, comma 3 e comma 4 Cost.)

La Regione Veneto ha presentato un ricorso in via principale per contestare diverse disposizioni della legge n. 234 del 2021, sollevando una pluralità di questioni di legittimità costituzionale.

In prima battuta, la Regione Veneto ha contestato l'art. 1 comma 269 della legge n. 234 del 2021, con riferimento alla previsione dell'onere per le Regioni di predisporre un Piano di fabbisogno triennale del personale sanitario, per aumentare la spesa per il personale del 5%. La previsione sarebbe lesiva della competenza legislativa concorrente regionale in materia di tutela della salute e di quella residuale in materia di organizzazione del personale ex art. 117 commi 3 e 4 Cost. Sarebbero lesi anche gli artt. 3 e 97, secondo comma, Cost., perché la previsione comporterebbe una duplicazione degli strumenti di pianificazione.

La Corte Costituzionale ha riconosciuto come lo Stato potesse intervenire nella disciplina della materia per mezzo di legge nazionale, esercitando la competenza legislativa statale in materia di fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni e quella di «coordinamento della finanza pubblica». In tal senso, conformandosi al principio di leale collaborazione, è stata acquisita un'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti fra Stato e Regioni.

La Corte Costituzionale ha chiarito come non sia stato violato il principio di ragionevolezza dal momento che la nuova metodologia di calcolo del fabbisogno del personale si applica al Piano che dovranno redigere le singole regioni per la programmazione del personale sanitario, da effettuarsi secondo criteri di calcolo condivisi.

Non vi sarebbe, quindi, alcuna sovrapposizione fra i piani triennali di fabbisogno del personale che ogni singola amministrazione o ASL deve comunque redigere e il Piano di fabbisogno triennale del personale sanitario, che invece le Regioni sono tenute a redigere per poter accedere alle risorse aggiuntive del fondo sanitario nazionale.

In seconda battuta, la Regione Veneto ha impugnato l'art. 1, commi dal 534 al 537 della legge n. 234 del 2021, nella parte in cui prevede che i contributi finanziari della rigenerazione urbana siano ripartiti dallo Stato fra i Comuni, per mezzo di decreto interministeriale, senza il coinvolgimento delle regioni. Le disposizioni in questione violerebbero l'art. 117 comma 3 Cost. e la competenza legislativa concorrente in materia di «governo del territorio».

Con riferimento alla questione di legittimità in esame, la Corte Costituzionale ha chiarito che la disposizione impugnata configura un tipico caso di chiamata in sussidiarietà. Le risorse ripartite dalla disposizione impugnata, infatti, rientrano nel programma di rigenerazione urbana, volto a ridurre fenomeni di degrado urbano ed esclusione sociale, approvato dal legislatore statale e, successivamente, recepito all'interno del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Pur essendo presenti delle esigenze di matrice unitaria, tali da giustificare la chiamata in sussidiarietà, il legislatore statale non avrebbe coinvolto in maniera

adeguata le Regioni nella fase gestoria del fondo. Per questa ragione, la disposizione è stata dichiarata illegittima dalla Corte Costituzionale, perché ha determinato una lesione delle prerogative costituzionali assegnate alle regioni dall'art. 117, terzo comma, Cost., in materia «governo del territorio», e del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

In terza battuta, la Regione Veneto ha impugnato l'art. 1 comma 721 della legge n. 234 del 2021, che ha demandato a un accordo fra Stato e Regioni, in sede di Conferenza permanente, la definizione di linee guida per i tirocini extracurricolari, circoscrivendone l'applicazione ai soggetti con difficoltà d'inserimento sociale e lavorativo. La disposizione violerebbe la competenza legislativa residuale regionale in materia di formazione professionale ex art. 117, quarto comma, Cost.

Nel caso in esame, la Corte Costituzionale ha evidenziato come la disposizione statale impugnata abbia limitato l'applicazione dei tirocini curricolari ai soggetti con difficoltà di inclusione sociale, escludendo la possibilità per le regioni di introdurre, in sede di accordo, ogni diversa scelta formativa.

L'intervento del legislatore nazionale ha determinato un'indebita invasione della competenza legislativa regionale residuale in materia di formazione professionale. La disposizione impugnata, pertanto, è stata dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost. [E. Verdolini]

ILLEGITTIMO IL TRASFERIMENTO DI FUNZIONI AGLI ENTI LOCALI SENZA PREVISIONE DI RISORSE FINANZIARE PER SVOLGERLE

Corte cost., sent. 8 febbraio – 17 aprile 2023, n. 73, Pres. Sciarra, red. D'Alberti

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Artt. 19, comma 2, lett. b), e 16, comma 13, legge reg. Sicilia n. 8/2012]

(Artt. 3, 97 e 119 Cost. nonché art. 15 Statuto Regione Siciliana)

Le disposizioni impuginate riguardano, da un lato, il trasferimento ai comuni siciliani competenti per territorio delle strade ad uso pubblico e delle relative pertinenze già appartenenti agli ex consorzi per le aree di sviluppo industriale (consorzi ASI) e, dall'altro, l'esclusiva attribuzione dei proventi derivanti dagli oneri di urbanizzazione e costruzione, previsti dalle leggi in materia di urbanistica ed edilizia e relativi alle ex aree consortili, all'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive (IRSAP). Il giudice *a quo* dubita del combinato disposto di queste due

norme per il fatto che, a fronte del trasferimento di maggiori responsabilità ai comuni in relazione alla gestione e manutenzione della strada, la legge non prevede una corrispondente e proporzionale attribuzione di risorse finanziarie, con conseguente violazione del principio di buon andamento e di irragionevolezza dell'assegnazione di tali risorse al solo IRSAP.

Confermando la propria giurisprudenza sull'**illegittimità di trasferimenti di funzioni ad enti locali senza alcuna corrispondente previsione delle necessarie provviste finanziarie**, la Corte dichiara incostituzionale l'art. 19, legge reg. Sicilia n. 8 del 2012 nella parte in cui non subordina il trasferimento delle strade ad uso pubblico e delle relative pertinenze alla attribuzione ai comuni competenti per territorio anche delle risorse necessarie alla gestione e manutenzione delle infrastrutture trasferite.

Siccome il trasferimento dei compiti ai comuni avviene attraverso provvedimenti dei commissari liquidatori dei consorzi ASI, la Corte chiarisce che **gli effetti della dichiarazione di incostituzionalità non si estendono ai casi in cui i provvedimenti che dispongono il trasferimento sono già divenuti definitivi**. Resta fermo, tuttavia, che la Regione Siciliana ha comunque un obbligo di assegnare adeguati mezzi finanziari per lo svolgimento dei compiti trasferiti.

Non sono invece fondate le questioni di legittimità relative alle norme sul finanziamento di IRSAP dato che esso ha ancora la funzione di realizzare nuove strade e, dunque, non è manifestamente irragionevole che gli siano attribuite risorse attraverso i proventi derivanti dagli oneri di urbanizzazione. [P.F. Bresciani]

È ILLEGITTIMO PREVEDERE PER LEGGE UNA SOLA R.S.S.A. PER DISTRETTO SANITARIO DI BASE

Corte cost., sent. 22 febbraio – 17 aprile 2023, n. 74, Pres. Sciarra, Red. Navarretta

Giudizio di legittimità in via incidentale

[Legge della Regione Campania 22/04/2003 n. 8, art. 8 co. 2]

(artt. 3 e 41 Cost.)

La Corte costituzionale ha accolto le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale amministrativo della Regione Campania, relative ad una norma regionale che prevedeva che il fabbisogno dei centri diurni per anziani

(Residenza Sociosanitaria Assistenziale per anziani, da ora R.S.S.A.) non fosse superiore ad una sola struttura per distretto sanitario di base. Il giudice *a quo*, infatti, sosteneva che tale automatismo determinato in via legislativa fosse in contrasto con l'art. 41 Cost., in quanto limitava l'iniziativa economica privata a svolgere assistenza sanitaria, e con l'art. 3 Cost., poiché il limite astratto e generale di una sola struttura per distretto sanitario non si adattava alle diverse caratteristiche dei singoli distretti di base, causando un *vulnus* ai principi di ragionevolezza e proporzionalità, da parte della legislazione regionale.

I giudici costituzionali hanno accolto le questioni prospettate dal TAR Campania, *in primis*, perché viene riconosciuto la limitazione dell'iniziativa economica privata nel settore dell'assistenza sanitaria. La Corte ricorda, infatti, che in tale campo sono previsti due tipi di autorizzazioni: la prima, relativa all'esercizio dell'attività in regime privatistico; la seconda, concernete l'accreditamento, vale a dire l'autorizzazione a svolgere l'attività per conto del Servizio Sanitario Nazionale. In questo quadro, la norma di pianificazione regionale entra in contrasto con l'art. 41 Cost., in quanto, se l'autorizzazione all'esercizio dell'attività è subordinata al rispetto di requisiti minimi strutturali, tecnologici e organizzativi ed è frutto di attività amministrativa vincolata, l'autorizzazione alla realizzazione di strutture, invece, è sottoposta al provvedimento discrezionale del comune, sui cui si innesta la norma regionale come vincolo esterno all'autorizzazione, tutte le volte in cui sia già presente una R.S.S.A nel distretto sanitario di cui si discute. Pertanto, la disposizione regionale censurata, nel determinare in maniera rigida la localizzazione delle strutture sanitarie, attraverso un parametro di fabbisogno associato a un criterio impermeabile a ogni verifica in concreto, limita in maniera irragionevole e sproporzionata, oltre che discriminatoria, l'iniziativa economica privata e si pone in contrasto con un regime di concorrenza "amministrata". In seconda battuta, inoltre, si presenta un profilo di irragionevolezza della norma regionale nella parte in cui «nel correlare il fabbisogno di residenze diurne per anziani alla mera presenza di un'altra struttura nel medesimo "distretto sanitario di base", la disposizione regionale prevede un criterio, che risulta irragionevolmente insensibile al fabbisogno effettivo del singolo distretto, il quale può significativamente variare in funzione della differente dimensione di tale segmento territoriale». Essa produce, così, un automatismo che si dimostra eccessivo e che non permette di perseguire adeguatamente in concreto l'obiettivo di migliorare l'accesso ai servizi e di valorizzare nuovi insediamenti di assistenza socio-sanitaria. A tal proposito, dunque, la Corte non boccia *in toto* la logica di "piano" sottesa ad una programmazione regionale degli insediamenti sanitari, ma considera più ragionevole lasciare una tale scelta all'atto amministrativo comunale che dovrà, di concerto con la Regione, valutare in concreto le varie istanze di autorizzazione a tale tipo di attività nei singoli distretti sanitari, in una logica più flessibile e non vincolata al parametro legislativo. [F. Medico]

LA DISCIPLINA DEI REGIMI DI QUALITÀ DEI PRODOTTI AGRICOLI ALIMENTARI È DI COMPETENZA DELL'UE. ALLA NORMATIVA REGIONALE SPETTA LA SOLA DETERMINAZIONE DELL'INDICAZIONE GEOGRAFICA SEMPLICE

Corte cost., sent. 23 febbraio – 18 aprile 2023, n. 75, Pres. Sciarra, red. Amoroso

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 1, c. 1° e 3°, 2, 3 e 4 della legge della Regione Siciliana 18/03/2022, n. 3]

(Art. 117, c. 1 e 2, lett. e), c. 3; art. 14, Statuto Reg. Sicilia)

Su ricorso del Presidente del Consiglio, la Corte costituzionale è intervenuta sulle questioni di legittimità costituzionali degli artt. 1, c. 1 e 3, 2, 3 e 4 l. reg. Sicilia n. 3/2022, in riferimento agli artt. 117, c. 1 e 2, lett. a) ed e), e 3, Cost. Nello specifico, le disposizioni impugnate concernono la disciplina istitutiva delle denominazioni comunali, c.d. **De.Co.**, prevedendo un registro regionale telematico dei comuni e dei relativi prodotti a denominazione comunale.

Secondo il ricorrente, tale disciplina, sovrapponendosi alle fonti sovranazionali interposte in materia di procedure di riconoscimento quali **DOP, IGT e STG**, violerebbe: i) l'art. 117, c. 1, Cost. in relazione ai limiti derivanti dall'ordinamento comunitario, ii) l'art. 117, c. 2, lett. a), Cost., laddove riserva alla legislazione esclusiva dello Stato i rapporti internazionali dello Stato e quelli con l'UE iii) il c. 3 del medesimo articolo nella parte in cui assegna alla legislazione concorrente la materia relativa ai rapporti internazionali e con l'UE delle regioni.

Nell'esaminare le questioni sollevate, i giudici costituzionali evidenziano, anzitutto, che l'art. 1, c. 2 e 4, della l. reg. n. 3/2022, non impugnati dal ricorrente, precisano che De.Co non costituisce un marchio di qualità o di certificazione e che, allo stesso tempo, non possono essere inclusi nel Registro regionale telematico De.Co. i prodotti interessati da indicazioni geografiche (DOP-IGP-STG); inoltre, la Corte specifica che il medesimo c. 4 si chiude con la previsione di una clausola di cedevolezza, prevedendo che, nel caso di riconoscimento europeo di un prodotto De.Co, nonché in caso di iscrizione nell'elenco di cui all'art. 8 D.lgs. n. 173/1998, la denominazione comunale decade automaticamente.

In secondo luogo, la Consulta da atto di come la disciplina dei regimi di qualità dei prodotti agricoli alimentari registri un avanzato processo di armonizzazione e

che, al riguardo, la giurisprudenza europea abbia più volte affermato che **il regime di protezione delle DOP e delle IGP miri essenzialmente a garantire ai consumatori la presenza di caratteristiche particolari nei suddetti prodotti**, offrendo una garanzia di qualità dovuta anche alla loro provenienza geografica.

Alla luce di ciò, la Corte conclude che l'eventuale protezione attribuita da un regime nazionale può sicuramente riguardare l'ulteriore garanzia che siffatti prodotti provengano effettivamente dall'area geografica di cui si tratti, ma non può prevedere che i medesimi prodotti vantino una qualità o una caratteristica determinata. Ciò sul presupposto che la disciplina europea dei marchi e dei segni distintivi non consente ad una normativa interna, nazionale o regionale, di sovrapporsi in modo diretto ovvero di ostacolare la libera circolazione delle merci.

Sulla base del ragionamento esposto, i giudici costituzionali qualificano la denominazione comunale De.Co una mera attestazione di identità territoriale, riconducibile alla nozione di "**indicazione geografica semplice**", la quale, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, non interferisce con le denominazioni registrate a livello europeo (DOP, IGP e STG). Parimenti, non ritengono le norme regionali impugnate in contrasto con la libera circolazione delle merci.

Pertanto, vengono dichiarate in parte inammissibili e in parte infondate le questioni sollevate dal Presidente del Consiglio. [P. Giovarruscio]

È IRRAGIONEVOLE ESCLUDERE DALL'ACCESSO AGLI ALLOGGI DI ERP CHI NON SIA RESIDENTE DA ALMENO UN QUINQUENNIO NEL BACINO DI UTENZA DEL COMUNE CHE EMANA IL BANDO

Corte cost., sent. 22 febbraio – 20 aprile 2023, n. 77, Pres. Sciarra, Red. de Pretis

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 5, co. 1, lett. b), legge della Regione Liguria n. 10/2004]

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

La questione di legittimità costituzionale ha ad oggetto l'art. 5, co. 1, lett. *b*), della legge della Regione Liguria n. 10/2004 (nella versione risultante dalla modifica apportata dall'art. 4, co. 2, della legge regionale n. 13/2017), in relazione agli artt. 3 e 117, co. 1, quest'ultimo in relazione all'art. 29, par. 1, della direttiva 2011/95/UE.

La q.l.c. portata all'attenzione della Corte costituzionale riguarda i requisiti di accesso agli alloggi di edilizia economica popolare, nella parte in cui la disposizione censurata prevede la residenza quinquennale nel bacino di utenza cui appartiene il Comune interessato dal bando.

La Corte costituzionale ritiene la prima questione fondata in forza delle medesime ragioni che la aveva precedentemente condotta a dichiarare costituzionalmente illegittima – con sent. n. 44/2020 – una analoga disposizione legislativa della Regione Lombardia, la quale, similmente, prevedeva, fra i requisiti che dovevano possedere gli aspiranti all'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica (ERP), la residenza anagrafica almeno quinquennale nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda.

Sulla scorta di una consolidata giurisprudenza in materia di requisiti di accesso ai benefici sociali (oltre alla citata sent. n. 44/2020, cfr. sentt. n. 199/2022 e n. 281/2020, in materia di incentivi all'occupazione; n. 9/2021, anch'essa in materia di edilizia residenziale pubblica; n. 7/2021, riguardante il fondo per il contrasto alla povertà), la Corte ribadisce che «i criteri adottati dal legislatore per la selezione dei beneficiari dei servizi sociali devono presentare un collegamento con la funzione del servizio», circostanza, questa, insussistente nel caso di specie, posto che – come già affermato nella sent. n. 44/2020 – il detto requisito non presenta alcuna connessione con la finalità del soddisfacimento del bisogno abitativo, andando anzi a contraddire la sostanza stessa del “servizio sociale”. Nondimeno, la Corte torna a sottolineare che il radicamento territoriale non può costituire una condizione generalizzata di esclusione dall'accesso al servizio, il che rischia, altresì, di privare certi soggetti dell'accesso a prestazioni pubbliche per il solo fatto di avere esercitato il loro diritto alla libera circolazione o di aver dovuto mutare la propria regione di residenza (cfr. sentt. n. 44/2020 e n. 199/2022). Le considerazioni svolte nella sentenza n. 44/2020, qui sinteticamente richiamate, mantengono la propria validità anche con riferimento alla disciplina della Regione Liguria censurata, la quale si presenta *in toto* sovrapponibile a quella oggetto della sentenza n. 44/2020 ad esclusione di un elemento di differenziazione, da rinvenirsi nell'ambito territoriale di riferimento (il “bacino di utenza cui appartiene il Comune che emana il bando” anziché l'intero territorio regionale). Come sottolineato dalla Corte, ciò «allarga la platea di coloro che sono esclusi dalla possibilità di fruire degli alloggi di ERP, e sono dunque trattati in maniera ingiustificatamente differenziata, in quanto la norma ligure penalizza, per essere privi del requisito, anche soggetti già residenti in regione e non solo quelli provenienti da altre regioni o dall'estero» (*Cons. in dir.*, p.to 3.2).

Di talché, la Corte costituzionale dichiara la disciplina ligure in materia di ERP costituzionalmente illegittima limitatamente alle parole «da almeno cinque anni» in quanto, determinando una irragionevole disparità di trattamento rispetto a chi, straniero o italiano, sia privo del requisito previsto dalla disposizione censurata,

contrasta con l'art. 3, co. 1, Cost. e dichiara assorbita la q.l.c. sollevata in relazione all'art. 117, co. 1, Cost. [A.C. Visconti]

DEROGA ALLA PRESENTAZIONE DELLE POLIZZE ASSICURATIVE DOVUTE DALL'ESECUTORE DI CONTRATTI PUBBLICI D'APPALTO: ILLEGITTIMO L'ART. 26 DELLA LEGGE N. 5/2021 PROV. AUTONOMA DI BOLZANO

Corte cost. sent. 7 marzo – 27 aprile 2023, n. 79, Pres. Sciarra, red. Navarretta

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 26 e 33 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23/07/2021, n. 5]

(artt. 8 e 9 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, in relazione all'art. 103 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50; art. 117, c. 2°, lett. l), Cost.)

Con la sentenza n. 79/2023 la Corte costituzionale **ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 26 della legge n. 5/2021 della Provincia autonoma di Bolzano.**

Tale disposizione introduceva una disciplina relativa alle polizze assicurative dovute dall'esecutore di contratti pubblici d'appalto, secondo la quale «le stazioni appaltanti prescindono dal richiedere all'esecutore dei lavori una polizza di assicurazione che copra i danni subiti dalle stesse a causa del danneggiamento o della distruzione totale o parziale di impianti e opere nel corso dell'esecuzione dei lavori, nonché che assicuri le medesime contro la responsabilità civile per danni causati a terzi nel corso dell'esecuzione dei lavori, a condizione che il soggetto affidatario sia munito di polizza generica di responsabilità civile».

Tale disciplina veniva censurata in quanto ritenuta lesiva della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile» oltre che degli artt. 8 e 9 dello statuto speciale della provincia autonoma per contrasto con l'art. 103 cod. contratti pubblici.

In particolare, l'Avvocatura dello Stato lamentava come la disposizione impugnata introducesse una illegittima ipotesi di esonero dall'obbligo di stipulare e consegnare le polizze assicurative previsto dall'art.103, comma 7, cod. contratti pubblici, recante un principio dell'ordinamento giuridico dello Stato.

La Corte, **accogliendo la questione**, ha affermato che la disciplina censurata introduce una deroga al «**nucleo essenziale**» dell'art. 103, c. 7, cod. contratti pubblici – «**norma fondamentale di riforma economico-sociale**» – il quale richiede l'obbligo di stipulare e consegnare, «almeno dieci giorni prima della consegna dei lavori», alla stazione appaltante, polizze assicurative al precipuo fine di prevenire due specifici rischi: quello di subire danni «a causa **del danneggiamento o della distruzione totale o parziale di impianti ed opere, anche preesistenti, verificatisi nel corso dell'esecuzione dei lavori**»; quello di causare danni a terzi «nel corso dell'esecuzione dei lavori».

Tali «tratti identificativi» – prosegue la Corte – rendono evidente che **la disposizione di cui all'art. 103, comma 7, cod. contratti pubblici, si impone «a difesa di interessi generali che vanno garantiti con uniformità» su «tutto il territorio del Paese»** (sentenza n. 482 del 1995; in senso analogo, *ex multis*, sentenze n. 23 del 2022, n. 166 del 2019, n. 263 del 2016, n. 36 del 2013, n. 74 del 2012, n. 328, n. 184 e n. 114 del 2011, n. 221 e n. 45 del 2010). L'art. 103, comma 7, peraltro, «coinvolge [...] un profilo basilare del contratto, relativo alla sua efficacia, prima ancora che alla sua esecuzione» insuscettibile di differenziazioni nel territorio nazionale, in quanto lo strumento con cui l'interesse generale protetto dalla norma risulta veicolato è costituito da un meccanismo legale di integrazione del contenuto del contratto pubblico d'appalto, dal quale scaturiscono *ex lege* gli obblighi di cui all'art. 103, comma 7, cod. contratti pubblici.

La disposizione impugnata, invece, **riproducendo testualmente il riferimento a quei rischi che l'art. 103, c. 7, cod. contratti pubblici tende a prevenire, ma con l'opposto fine di escludere che l'aggiudicatario sia obbligato a stipulare le relative polizze assicurative a favore della stazione appaltante, diverge dalla disciplina statale «non relativamente a profili secondari o marginali», ma contraddicendo proprio «il suo nucleo essenziale»**. [R. Mazza]

**SCATOLE CINESI, ANZI, SICILIANE I. SUL CORRETTO USO
DELL'EXTRA-GETTITO E DELLE ECONOMIE DI BILANCIO
REGIONALI**

Corte cost., sent. 8 marzo – 2 maggio 2023, n. 80, Pres. Sciarra, red. Antonini

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Intero testo e, in particolare, artt. 3, c. 1° e 2°, 13, c. 14° e 50°, e 18, c. 5° della legge della Regione Siciliana 25/05/2022 n. 13, nonché art. 12, c. 1°, lett. a), b) e c), della legge della Regione Siciliana 10/08/2022 n. 16.]

(artt. 81, 97, 117 e 119 Cost.)

La sentenza prima spacchetta, poi riunisce per oggetto una serie di ricorsi statali contro due **leggi regionali della Sicilia**, la n. 13/2022 e la n. 16/2022, che apporta modifiche alla prima, relative al **trattamento economico del personale dell'amministrazione**.

Riguardo la prima legge regionale, le questioni sull'art. 3, co. 1 e 2, e sull'art. 13, co. 50, sono dichiarate inammissibili per motivazioni inadeguate, carenti, incomplete, apodittiche e contraddittorie; rispetto a quella sull'art. 13, co. 14, è dichiarata la cessazione della materia del contendere per ius superveniens recato dalla legge reg. n. 2/2023.

Sono invece **fondate le questioni sollevate sull'art. 12 della legge reg. n. 16/2022**, e in particolare sulle lettere a) e b) del comma 1 dell'articolo, che rispettivamente modificano il co. 1 dell'art. 3 della legge reg. n. 13 e ne sostituiscono il co. 2, indicando a **copertura dell'incremento delle spese per personale** (trattamento accessorio e rinnovi dei contratti collettivi di lavoro per il triennio 2019-22) **alcune maggiori entrate di natura tributaria**, l'illegittimità è dichiarata per **violazione dell'obbligo di copertura delle leggi di spesa ex art. 81, co. 3, Cost., come specificato dall'art. 17, co. 1, lett. c) e co. 1-bis della legge n. 196/2009**.

Rinviando per i dettagli contabili al p.to 9.1 del *Considerato in diritto*, in sostanza **la violazione dell'obbligo di copertura deriva dal fatto che la legge regionale utilizza a tal fine il cd. extra-gettito senza operare modifiche sostanziali** alla normativa; con il risultato che «le maggiori entrate considerate dalle norme regionali impugnate non rappresentano coperture stabili e si rivelano inidonee a garantire la copertura dei correlati oneri derivanti dalle spese di personale, di natura strutturale e incompressibile nel tempo».

La Corte si preoccupa poi di specificare che «mentre la caducazione della lettera b) riguarda l'intero comma 2 del medesimo art. 3, come ormai definitivamente sostituito rispetto alla formulazione originaria, quella della richiamata lettera a) incide solo sulla modalità di copertura prevista dal secondo periodo del comma 1 dell'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, come modificato dalla menzionata lettera a)». Inoltre, «[i]n considerazione della sussistenza di una inscindibile connessione funzionale [...] tra le due parti» della disposizione impugnata, viene dichiarata **l'illegittimità consequenziale** «dell'art. 3, comma 1, primo periodo e secondo periodo, quest'ultimo limitatamente alle parole «[a]lla conseguente

copertura dell'onere, pari ad euro 1.600.000,00 a decorrere dall'anno 2022,», della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, là dove questo stabilisce interventi onerosi ormai «insuscettibili di attuazione in carenza di finanziamento» (sentenza n. 181 del 2013)» (p.to 9.2 *Diritto*).

È invece infondata la q.l.c. relativa all'art. 12, co. 1, lett. c) della legge reg. n. 16/2022 (sull'affluenza di risparmi di spesa al bilancio regionale, con iscrizione in un apposito capitolo del bilancio): ciò perché tale previsione ha la finalità espressa di dare attuazione all'accordo Stato/Regione del 14 gennaio 2021 e «le modalità di iscrizione contabile che essa prescrive si limitano [...] a dare all'entità di tali riduzioni una mera evidenza nel bilancio di previsione» (p.to 10.1 *Diritto*). [C. Bergonzini]

IL PRINCIPIO DI ANNUALITÀ DEL BILANCIO ESCLUDE IL REPERIMENTO DELLE RISORSE PER COPRIRE DEBITI FUORI BILANCIO IN ESERCIZI PRECEDENTI

Corte cost., sent. 21 marzo – 2 maggio 2023, n. 81, Pres. Sciarra, red. Buscema

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 2, l. n. 2/2022]

(art. 117, c. 2, lett. e), Cost. e in relazione al principio contabile generale dell'annualità del bilancio espresso nell'Allegato 1 al d.lgs. n. 118/2011, par. 1, e al principio contabile applicato contenuto nell'Allegato 4/2 allo stesso decreto legislativo, par. 9.1 quali norme interposte)

Con la decisione in oggetto, La Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della l.r. Molise n. 2/2022 e dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87/1953 l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 3 e della Tabella A) allegata alla menzionata legge regionale. La disposizione oggetto individua la copertura dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2022 mediante una variazione delle poste contabili dell'esercizio 2021 ormai concluso. Tale meccanismo si pone in contrasto con l'art. 117, c. 2, lett. e), Cost. per violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici in relazione al principio contabile generale dell'annualità del bilancio espresso nell'Allegato 1 al d.lgs. n. 118/2011, par. 1, e al principio contabile applicato contenuto nell'Allegato 4/2 allo stesso decreto legislativo, par. 9.1, secondo cui «la spesa è impegnata nell'esercizio in cui il debito fuori bilancio è

riconosciuto». Le motivazioni sono le seguenti e muovono dalla considerazione, più volte ribadita nella giurisprudenza costituzionale, per cui **i principi contabili statali contenuti nel citato d.lgs. 118/2011 costituiscono espressione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, e gli enti territoriali sono tenuti ad attenersi a essi** (sentt. nn. 268/2022 e 184/2016). La finalità dell'armonizzazione dei bilanci pubblici è quella di rendere i documenti contabili **delle amministrazioni pubbliche omogenei e confrontabili, assumendo gradualmente una fisionomia più ampia e rigorosa, in particolare per quel che riguarda gli enti territoriali** (sent. 184/2016). È chiaro, infatti, come soltanto un comune linguaggio contabile possa impedire il **«degenerare in un'ingestibile moltitudine di monadi contabili** (sent. 168/2022). Tale meccanismo è poi **«funzionale all'indispensabile finalità di garantire "l'omogeneità dei sistemi contabili per rendere i bilanci delle amministrazioni aggregabili e confrontabili, in modo da soddisfare le esigenze informative connesse a vari obiettivi quali la programmazione economico-finanziaria, il coordinamento della finanza pubblica, la gestione del federalismo fiscale, le verifiche del rispetto delle regole comunitarie, la prevenzione di gravi irregolarità idonee a pregiudicare gli equilibri dei bilanci"»** (sent. 184/2016 e sent. 168/2022). In questo senso è possibile **«[...] preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche [...] garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea»** (sentt. 44/2021 e 130/2020). I principi contabili invocati rappresentano, dunque, norme interposte rispetto all'art. 117, c. 2, lett. e), Cost. **La regione, nel riconoscere tramite legge un debito fuori bilancio deve, ai sensi del comma 3 dell'art. 73 del d.lgs. 118/2011, contestualmente individuare nel bilancio le disponibilità finanziarie sufficienti per effettuare le spese conseguenti a tale riconoscimento. Le risorse occorrenti, quindi, non possono che essere rinvenute nel bilancio di previsione che gestisce l'esercizio in cui la spesa è introdotta»** (sent. 51/2023). Non è così per la norma oggetto, che, invece, ha imputato il debito all'esercizio di bilancio 2021 anziché al 2022, quantunque il relativo riconoscimento sia avvenuto soltanto nel marzo 2022. Per questa ragione, **la previsione regionale si pone in contrasto con l'evocato parametro interposto rappresentato dal principio contabile generale dell'annualità del bilancio di cui nell'Allegato 1 al d.lgs. n. 118 del 2011, paragrafo 1, in ragione del quale il bilancio è predisposto con cadenza annuale secondo periodi di gestione coincidenti con l'anno solare. L'accoglimento della q.l.c. con riferimento al suddetto principio dell'annualità del bilancio assorbe la questione promossa in relazione alla seconda norma interposta**

(Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011, paragrafo 9.1). In aggiunta, l'illegittimità costituzionale dell'impugnato art. della menzionata legge regionale determina l'illegittimità, in via consequenziale, ex art. 27 della l. n. 87/1957, dell'intera legge regionale (*ex multis*, sent. 209/2022). Le ragioni sono chiare: la disposizione che riconosce il debito fuori bilancio è connesso alla norma di copertura. L'art. 3 che disciplina l'entrata in vigore della legge e la Tabella A), con funzione meramente descrittiva, sono anch'esse illegittime (*ex multis*, sentt. 200/2022, 217/2015 e 68/2014). [Y. Guerra]

CLAUSOLA DI INVARIANZA DELLA SPESA: LA SUA APPLICABILITÀ DEVE ESSERE DEBITAMENTE DIMOSTRATA

Corte cost., sent. 21 febbraio– 2 maggio 2023, n. 82, Pres. Sciarra, red.

Prosperetti

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[art. 6, l. r. Abruzzo n. 4 del 2022]

(artt. 81, co. 3, e 117, co. 3, Cost., in relazione alla l. n. 196 del 2009)

La Corte costituzionale ha dichiarato illegittime le disposizioni della legge della Regione Abruzzo n. 4 del 2022 **che prevedevano la clausola di invarianza finanziaria della spesa per il compimento di attività** volte a promuovere e sostenere il mototurismo regionale. **La ragione sta nel fatto che la previsione non è supportata dalla relazione tecnica né dagli allegati richiesti dalla legislazione contabile** (art. 17 della legge n. 196 del 2009). La Corte ricorda che **la clausola di invarianza finanziaria non può tradursi in una mera clausola di stile**: «[o]ve la nuova spesa si ritenga sostenibile senza ricorrere alla individuazione di ulteriori risorse, per effetto di una più efficiente e sinergica utilizzazione delle somme allocate nella stessa partita di bilancio per promiscue finalità, la pretesa autosufficienza non può comunque essere affermata apoditticamente, ma **va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile**» (sent. n. 115 del 2012). [C. Domenicali]

**SCATOLE CINESI, ANZI, SICILIANE II. STABILIZZAZIONE DEL
PERSONALE PRECARIO VS. NORMATIVA NAZIONALE: NON SI FA
COSÌ**

Corte cost., sent. 8 marzo – 4 maggio 2023, n. 84, Pres. Sciarra, red. Buscema

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 36 della legge della Regione Siciliana 15/04/2021, n. 9, art. 4, c. 1°, della legge della Regione Siciliana 26/11/2021, n. 29, artt. 2, c. 5°, e 3, c. 3° e 4°, della legge della Regione Siciliana 27/12/2021, n. 35, e art. 13, c. 22°, della legge della Regione Siciliana 25/05/2022 n. 13.]

(artt. 3, 81, 97, 117, co. 2, lett. e) e l), e co. 3, Cost.; art. 14, co. 1, lett. q), statuto reg. Sicilia)

Proseguendo nella decisione dei ricorsi statali avverso leggi regionali della Sicilia sul personale dell'amministrazione (v. sent. n. 80/2023, *supra*), la sentenza in epigrafe si occupa dei (ripetuti) tentativi di stabilizzazione del personale precario della p.a. regionale operata dall'**art. 36 della l. reg. n. 9/2021**, rispetto al quale tutte le disposizioni successive impugnate rappresentano tentativi di "aggiustamento".

Il "capostipite" art. 36 prevedeva che «il regime delle assunzioni a tempo indeterminato di cui all'art. 1, commi da 292 a 296, della legge n. 178 del 2020 [Bilancio 2021] sia applicato ai lavoratori inseriti nell'elenco di cui all'art. 30, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 5 del 2014». Il rinvio a tale ultima disposizione allargava la platea dei destinatari della stabilizzazione oltre i limiti previsti dalla normativa statale.

Rinviando per la ricostruzione delle modifiche successive al p.to 7 del *Considerato in diritto* (composto di 15 paragrafi, per un totale di *due* pagine), la Corte dichiara l'**illegittimità costituzionale dell'art. 36 e succ. mod.** in riferimento alla maggior parte dei parametri invocati.

L'estensione della disciplina statale sull'ambito soggettivo delle misure di stabilizzazione determina in primo luogo la **violazione della competenza esclusiva nella materia "ordinamento civile"** di cui all'**art. 117, co. 2, lett. I), Cost.** (citate, *ex multis*, le sentt. n. [255/2022](#), n. [190/2022](#), n. 25/2021, n. 232/2019, n. [146/2019](#), n. [138/2019](#), n. 81/2019, n. [10/2019](#), n. 234/2017).

In riferimento all'**art. 81, co. 3, Cost. (obbligo di copertura delle spese)**, l'illegittimità deriva dalla considerazione per cui la stabilizzazione di personale precario comporta «oneri obbligatori per la retribuzione del personale assunto con contratto a tempo indeterminato che si riflettono sull'iscrizione in bilancio delle

relative spese per l'intera durata del rapporto lavorativo dei soggetti interessati. Una previsione di risorse finanziarie limitate nel tempo costituisce una lesione dell'equilibrio strutturale del bilancio nel medio e lungo periodo degli enti utilizzatori». Con l'ulteriore specificazione che «la copertura delle spese del personale a tempo indeterminato è una delle fattispecie tipiche e indefettibili di spesa obbligatoria continuativa e pluriennale in ragione del collegamento con la vita lavorativa del dipendente». Inoltre, sempre da questo punto di vista, l'art. 36 e le successive novelle «prevedono anche plurimi interventi non chiaramente definiti, né con riferimento al novero dei soggetti coinvolti, né con riguardo alla determinazione dell'entità delle risorse necessarie alla loro concreta attuazione e alla relativa disponibilità nel bilancio». (citate le sentt. n. [155/2022](#) e [274/2017](#)).

Per quanto riguarda la violazione dell'**art. 117, co. 2, lett. e), Cost. (armonizzazione dei bilanci pubblici)**, l'illegittimità deriva dall'**inosservanza dell'art. 38, co. 1, d.lgs. n. 118/2011**, che «impone al legislatore regionale, con riferimento alle spese obbligatorie e a carattere continuativo, di quantificare «l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione» e di indicarne l'onere a regime». Nel caso di specie, al contrario, gli interventi previsti dalle norme impugnate «non sono sostenuti da alcun riscontro in ordine all'onere a regime che va a gravare sul bilancio della Regione e, soprattutto, non contengono alcuna valutazione in ordine agli oneri a regime a carico dei bilanci degli enti locali su cui ricadono prevalentemente tali oneri. Difatti, le assunzioni a tempo indeterminato in argomento comportano inevitabilmente un effetto incrementale permanente delle corrispondenti spese di personale determinando un onere economico particolarmente elevato per gli enti utilizzatori. A fronte di tale onere non risulta disposta una copertura finanziaria».

Da ultimo, l'illegittimità viene dichiarata anche in riferimento all'**art. 97, co. 1, Cost.**, perché «le disposizioni impugnate presentano i caratteri della incompletezza e indeterminazione anche sotto il profilo della dimensione finanziaria degli interventi ivi previsti e della relativa copertura, incidendo negativamente sull'equilibrio di bilancio degli enti utilizzatori e, di conseguenza, sugli **equilibri complessivi della finanza pubblica e sulla sostenibilità del debito pubblico**». La Corte ricorda, da un lato, che la giurisprudenza costituzionale «è costante nell'affermare che l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche è inscindibilmente connesso all'esigenza di garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (sentenza n. 82 del 2015)»; dall'altro lato, che nel medesimo senso «si sono espresse anche le pronunce di questa Corte specificamente inerenti alle autonomie speciali» (citate le sentt. n. 54/2014, n. 229/2011, n. 169/2007, n. 82/2007, n. 417/2005, n. 353/2004), nelle quali è stato affermato che i principi recati dalla legislazione statale si applicano anche nei loro confronti

poiché «funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e a garantire l'unità economica della Repubblica (sentenza n. 82 del 2015), dato che la finanza delle Regioni a Statuto speciale è parte della finanza pubblica allargata (sentenze n. 80 del 2017)» (citata sent. n. [231/2017](#)).

Restano assorbite le ulteriori censure. [C. Bergonzini]

AUTOMATISMI E PRESUNZIONI ASSOLUTE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE: LA DISCREZIONALITÀ DEL LEGISLATORE SI ARRESTA DI FRONTE ALL'ESIGENZA DI RISPETTARE I CANONI DI PROPORZIONALITÀ E RAGIONEVOLEZZA

Corte cost., sent. 9 marzo – 8 maggio 2023, n. 88, Pres. Sciarra, red. San Giorgio

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 4, co. 3, D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286]

(artt. 3 e 117, co. 1, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 della CEDU)

Sollecitata da due ordinanze di rimessione del Consiglio di Stato, la Consulta ha avuto modo di esprimersi in merito alla legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 4, comma 3, e 5, comma 5, del Decreto legislativo n. 286 del 1998, recante il *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*.

Per decidere il caso sottoposto al suo esame la Corte, ricostruendo la propria giurisprudenza e i criteri ermeneutici da seguirsi in presenza di una questione concernente il bilanciamento tra due diritti, ha ricordato come «il giudizio di ragionevolezza sulle scelte legislative si avvale del test di proporzionalità, che richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi».

Pur riconoscendo al legislatore «un'ampia discrezionalità nella regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno di uno straniero nel territorio nazionale, in considerazione della pluralità degli interessi che tale regolazione riguarda», i Giudici ne negano l'assolutezza, dovendo, detta discrezionalità, «rispecchiare un ragionevole e proporzionato bilanciamento di tutti i diritti e gli interessi coinvolti,

soprattutto quando la disciplina dell'immigrazione sia suscettibile di incidere sui diritti fondamentali, che la Costituzione protegge egualmente nei confronti del cittadino e del non cittadino». Ne deriva la necessità sia di «vagliare la complessiva ragionevolezza e proporzionalità delle previsioni che [...] implicano l'allontanamento dal territorio nazionale di uno straniero», sia di operare «un conveniente bilanciamento tra le ragioni che giustificano la misura di volta in volta prescelta dal legislatore, tra le quali, segnatamente, la commissione di reati da parte dello straniero, 'e le confliggenti ragioni di tutela del diritto dell'interessato, fondato appunto sull'art. 8 CEDU, a non essere sradicato dal luogo in cui intrattenga la parte più significativa dei propri rapporti sociali, lavorativi, familiari, affettivi' (ordinanza n. 217 del 2021, di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE)».

La Consulta, inoltre, aderendo alle posizioni della Corte EDU ([GC] *Üner c. Olanda* del 18 ottobre 2006, relativa ai limiti dell'ingerenza dei pubblici poteri sui diritti tutelati dall'art. 8 CEDU), palesa un approccio estremamente critico nei confronti di automatismi legislativi o di presunzioni assolute che portino al rifiuto o alla revoca del permesso di soggiorno. Poiché se, come affermato in più occasioni, il legislatore «può anche prevedere casi in cui, di fronte alla commissione di reati di una certa gravità, ritenuti particolarmente pericolosi per la sicurezza e l'ordine pubblico, l'amministrazione sia tenuta a revocare o negare il permesso di soggiorno» anche «automaticamente e senza ulteriori considerazioni»: ciò, tuttavia, può avvenire solo se non si incida «in modo sproporzionato e irragionevole sui diritti fondamentali degli stranieri».

Applicando i principi suesposti i Giudici delle leggi hanno concluso nel senso di ritenere la normativa impugnata inficiata di plurimi profili critici.

Il sottrarre alla valutazione della P.A. la sussistenza di una effettiva pericolosità dei soggetti responsabili dei reati cui si rinvia esprimerebbe una manifesta irragionevolezza della discrezionalità legislativa e una indebita differenziazione fra coloro che godono dello *status* di soggiornanti di lungo periodo rispetto a coloro i quali possiedono un diverso titolo abilitativo al soggiorno nello Stato.

La Corte, pertanto, superando i propri precedenti approdi giurisprudenziali (sent. n. 148/2008) e considerando l'evoluzione della giurisprudenza convenzionale in tema di proporzionalità, ha dichiarato «l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 4, comma 3, e 5, comma 5, del d.lgs. n. 286 del 1998, nella parte in cui ricomprende, tra le ipotesi di condanna automaticamente ostative al rinnovo del permesso di soggiorno per lavoro, anche quelle, pur non definitive, per il reato di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990 e quelle definitive per il reato di cui all'art. 474, secondo comma, cod. pen., senza prevedere che l'autorità competente verifichi in concreto la pericolosità sociale del richiedente». [C. Drigo]

**LA CORTE DEI CONTI È GIUDICE *A QUO* ANCHE IN SEDE DI
CERTIFICAZIONE FINANZIARIA DEI CONTRATTI COLLETTIVI
(REGIONALI) DI LAVORO**

Corte cost., sent. 22 marzo – 8 maggio 2023, n. 89, Pres. Sciarra, red. Antonini

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 4, c. 2°, secondo periodo, della legge della Regione Siciliana 24/09/2021, n. 24]

(Artt. 81, co. 3 e 97, co. 1 Cost.)

Oggetto della decisione in epigrafe è una disposizione della Regione Sicilia che, per l'adeguamento del "fondo per il trattamento di posizione e di risultato" dei dirigenti, autorizzava un'ulteriore spesa annua quantificata solo per l'anno di riferimento, rinviando la determinazione dello stanziamento per gli anni successivi alle rispettive leggi di bilancio. La disposizione è stata impugnata dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Sicilia, per violazione dell'obbligo di copertura delle leggi di spesa (pluriennali, in questo caso), ex art. 81, co. 3, Cost. e del correlato principio dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria, ex art. 97, co. 1, Cost.

Nel merito, la sentenza **rinvia gli atti al giudice *a quo* per *jus superveniens***.

Sul piano processuale, la decisione merita menzione per **la legittimazione, riconosciuta alla sezione regionale della Corte dei conti in sede di controllo sui contratti collettivi (regionali) di lavoro, a sollevare questioni di legittimità costituzionale**.

Il *percorso argomentativo* viene sviluppato nella motivazione sostanzialmente in **quattro passaggi**, preceduti dalla ricostruzione del quadro normativo (p.to 4.1 *Diritto*).

In **primo** luogo, la Corte individua l'**oggetto del controllo da parte del giudice contabile**. Esso «investe, da un lato, l'attendibilità della quantificazione dei costi contrattuali – cioè la congruità della stima dei costi operata dall'ARAN – e, dall'altro, il riscontro della loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio». A questo fine, la Sezione regionale «opera una valutazione di compatibilità finanziaria degli oneri contrattuali sotto il profilo della loro effettiva copertura mediante le risorse allocate negli stanziamenti delle leggi di bilancio» (p.to 4.2 *Diritto*).

Vero è che il procedimento di verifica della compatibilità assume carattere bifasico, ma «è dirimente considerare che tale preliminare valutazione è essenzialmente strumentale alla verifica di conformità alle previsioni normative di cui, in particolare, alla legge di bilancio e alle leggi di assestamento e di variazione del bilancio medesimo». Dal che deriva – **secondo** passaggio – che esso assume **funzione di «garanzia dell’ordinamento»** nel senso chiarito dalla sent. n. 18/2019, per cui se alla Corte dei conti fosse impedito di adire la Corte costituzionale, la prima sarebbe paradossalmente costretta «a certificare positivamente un accordo contrattuale la cui copertura finanziaria ritenesse, tuttavia, riposare su norme di dubbia legittimità costituzionale» (p.to 4.3).

Il **terzo** passaggio è la conferma che nel procedimento in esame «emergono profili istruttori e partecipativi, ciò che permette di affermare che non devono mancare elementi, formali e sostanziali, riconducibili alla figura del **contraddittorio** (pur non essendo questo espressamente previsto dalle suddette norme)» (come già emerso nel diritto vivente della Corte dei conti (*ex plurimis*, sezione di controllo per la Regione Friuli-Venezia Giulia, deliberazione 16 marzo 2022, n. 28, e sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione 23 novembre 2015, n. 17)» (p.to 4.4).

Quanto all’**esito** – **quarto** passaggio – la Corte rileva che esso è «strettamente dicotomico, giacché la certificazione può essere «positiva» o «non positiva». In quest’ultimo caso, esso preclude alle parti contraenti la possibilità di sottoscrivere definitivamente l’ipotesi di accordo o le singole clausole contrattuali non certificate positivamente». Proprio l’effetto impeditivo alla sottoscrizione (derivante dal rinvio da parte della legislazione siciliana a quella statale ex art. 47 d.lgs. n. 165/2001 e art. 67, co. 7, d.l. n. 112/2008) «ha modificato profondamente le caratteristiche del procedimento in questione, il cui esito è divenuto, quindi, suscettibile di incidere in via definitiva sulle situazioni soggettive dei soggetti sottoposti al controllo». Dal che deriva che l’applicazione della legge da parte della Corte dei conti risulta caratterizzata da «entrambi i **requisiti dell’obiettività e della definitività**» (p.ti 4.5 e 4.6). Tale esito del procedimento di certificazione è coerente anche con l’eventuale ricorribilità davanti alle sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti, che le medesime hanno costantemente confermato (p.to 4.7).

Ricostruite le caratteristiche del procedimento in discorso, la motivazione richiama il **precedente di cui alla sent. n. 226/1976**, rilevando che **i criteri in essa enunciati sono stati recentemente «ribaditi e attualizzati**, determinando un **progressivo ampliamento della legittimazione del giudice contabile**». Il riferimento è alle q.l.c. sollevate nell’ambito: «a) del giudizio di parificazione dinanzi alla Corte dei conti (sentenze n. 196 del 2018 e n. 181 del 2015); b) del controllo sull’attuazione e rispetto del piano di riequilibrio finanziario pluriennale (sentenze n. 80 del 2021 e n. 18 del 2019); infine, c) del sindacato sui bilanci degli enti territoriali e degli enti del Servizio sanitario nazionale (sentenza n. 157 del 2020), ricondotto

anch'esso al genere dei controlli di legittimità-regolarità (sentenze n. 40 e n. 39 del 2014, n. 60 del 2013)» (p.to 5).

Da ultimo, la motivazione evidenzia il **contesto dell'«articolato processo di estensione della legittimazione della Corte dei conti come giudice a quo»**, a favore del quale «ha indubbiamente militato anche la specificità dei suoi compiti nel quadro della finanza pubblica e, quindi, “sul piano sostanziale, [...] l'esigenza di ammettere al sindacato della Corte costituzionale leggi che [...] più difficilmente verrebbero per altra via, ad essa sottoposte” (sentenza n. 226 del 1976 e, nello stesso senso, sentenza n. 80 del 2021)»; esigenza che è diventata «certamente più stringente» a seguito del definirsi dei vincoli finanziari derivanti dalla cd. nuova governance economica europea e, sul piano nazionale, della legge cost. n. 1/2012. Tali elementi hanno quindi indotto la Corte costituzionale a «precisare l'opportunità che, quando l'accesso al suo sindacato sia reso poco agevole, anche per la complessità delle questioni, “come accade in relazione ai profili attinenti all'osservanza di norme poste a tutela della sana gestione finanziaria e degli equilibri di bilancio”, i meccanismi di accesso del giudice contabile “debbano essere arricchiti” (sentenza n. 18 del 2019)» (p.to 6).

Nel **caso specifico**, peraltro, è rilevante «la circostanza che il procedimento in oggetto risulta particolarmente funzionale a “**prevenire pratiche contrarie ai principi della previa copertura e dell'equilibrio di bilancio** (sentenze n. 266 e n. 60 del 2013)” (sentenza n. 39 del 2014)»: infatti, «una volta reso efficace il contratto collettivo, nessuna delle parti contraenti e nessuno dei singoli beneficiari avrebbe interesse (anche in senso tecnico-processuale) ad impugnare gli atti applicativi di tale legge instaurando un giudizio entro cui sollevare (eventualmente anche d'ufficio) un incidente di costituzionalità» (p.to 7).

In conclusione, «[a]i **limitati fini dell'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, la funzione svolta dalla Corte dei conti nell'ambito del procedimento attinente alla certificazione di compatibilità dei costi dei contratti collettivi può dunque essere ricondotta a quella giurisdizionale**, e quindi, in tale ambito, al giudice contabile va riconosciuta **legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale**, in riferimento ai parametri finanziari di cui agli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., posti a tutela degli equilibri economico finanziari» (p.to 8). [C. Bergonzini]

LIMITI IN MATERIA EDILIZIA PER LA REGIONE SICILIA

Corte cost., sent. 20 febbraio – 9 maggio 2023, n. 90, Pres. Sciarra, red. Patroni Griffi

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[artt. 4, 6, 10, 20, comma 1, lettera b), 22, 37, comma 1, lettere a), c), numeri 1) e 2), e d), e 38, legge della Regione Siciliana 6 agosto 2021, n. 23; artt. 1, commi 1, lettere d), e), g) e h), e 2, lettere c) ed e), 2, comma 1, lettere a), b) e c), e 8, comma 1, lettere a), b) e d), della legge della Regione Siciliana 18 marzo 2022, n. 2]

(art. 14 statuto speciale; art. 117, comma 2, lett. m) e l) Cost; artt. 3 e 97 Cost.)

Con la sentenza in esame la Corte costituzionale ha deciso numerosi ricorsi promossi dalla Presidenza del Consiglio dei ministri contro diverse disposizioni legislative adottate dalla Regione Sicilia in materia edilizia. Un primo gruppo di norme censurate concerne la possibilità di eseguire **interventi edilizi senza titolo abilitativo o previa CILA, ponendo dunque in essere un regime più favorevole di quello statale**. In linea di principio, l'edilizia è materia di competenza esclusiva regionale per la Sicilia, dovendo tuttavia essere esercitata **nel rispetto delle riforme economico-sociali poste in essere dalla legge statale, tra cui il t.u. edilizia** (sent. 252/2022). Quest'ultimo esprime i principi fondamentali in materia di governo del territorio: la potestà normativa a disposizione della legge regionale deve quindi contenersi **all'interno di tali principi** (sent. 139/2013), esclusa la possibilità di prevedere ipotesi completamente nuove (sent. 282/2016).

Non rispettano tale limite, **introducendo appunto ipotesi di interventi edilizi non ulteriori, bensì diversi**, in assenza di titolo abilitativo, le norme regionali di cui all'art. 3, comma 1, lett. b), h), l), m), p) e s) legge regionale 23/2021 in materia di eliminazione di barriere architettoniche, strade poderali, risanamento dei suoli agricoli, cisterne, muri a secco, e varie altre misure, che risultano pertanto incostituzionali. La Corte giunge ad una analoga conclusione in relazione alle ipotesi di realizzazione di interventi edilizi previa CILA (articolo 3, comma 2, lett. g), h), i), l) della legge regionale 23/2021), ad eccezione di quelli volti alla realizzazione di impianti per la produzione e autoconsumo di energie rinnovabili (articolo 3, comma 2, lett. p)).

La Corte affronta poi diverse altre questioni, giungendo a pronunce di illegittimità della legge regionale censurata in relazione ai seguenti aspetti: la prevalenza sancita dal t.u. edilizia, in quanto contenente norme fondamentali di riforma economico-sociale, della pianificazione urbanistica sugli interventi individuali, e conseguente illegittimità dell'art. 3, comma 7, legge regionale 16/2016 come novellato dalla norma censurata. La sottoposizione di interventi di recupero alla normativa posta dagli standard urbanistici e dal codice dei beni culturali (sentenze n. 17 del

2023, n. 24 del 2022, n. 124 e n. 54 del 2021, n. 208 del 2019, n. 282 del 2016), dichiarando illegittimo l'art. 5, comma 1, lett. d), n. 4 e n. 6, della legge regionale 16/2016. La necessità del permesso di costruire, oltre alla SCIA, per interventi di modifica di beni soggetti al codice dei beni culturali, risultante nell'illegittimità dell'art. 10 legge regionale 23/2021. L'estensione della disciplina in materia di ottenimento della sanatoria paesaggistica ex post, risultante nell'illegittimità dell'art. 20, comma 1, lett b) della legge regionale 23/2021. L'impossibilità di ottenere premialità edilizie su volumi abusivi, sancita dalla normativa statale, risultante nell'illegittimità dell'art. 37, comma 1, lett. a) e d) legge regionale 23/2021. Infine, la sostanziale stabilizzazione della disciplina eccezionale in materia di piano casa eliminando il requisito temporale dei quarantotto mesi per la presentazione del titolo abilitativo edilizio, risultante nell'illegittimità dell'art. 37, comma 1, lett. c), n. 1, legge regionale 23pedri/2021. [M. Morvillo]

GIUDICE DEL RIESAME CAUTELARE E DEL RINVIO NON SONO INCOMPATIBILI

Corte cost., sent. 6 aprile – 9 maggio 2023, n. 91, – Pres. Sciarra, red. Amoroso

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Artt. 34 e 623, c. 1°, lett. a), del codice di procedura penale]

(Artt. 3; 111, c. 2 Cost.)

Il Tribunale ordinario di Ravenna ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 34, comma 1, e 623, comma 1, lettera a), cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedono l'incompatibilità a partecipare al giudizio di rinvio del giudice che abbia concorso a pronunciare l'ordinanza che ha deciso della richiesta di riesame *ex art.* 324 cod. proc. pen., annullata dalla Corte di cassazione. Nel caso di specie, il Tribunale in funzione di giudice del riesame veniva investito del giudizio di rinvio a seguito dell'annullamento da parte della Cassazione di un'ordinanza confermativa del sequestro conservativo e dell'ordinanza parzialmente riduttiva del decreto di sequestro preventivo.

Secondo il rimettente le norme in questione lederebbero sia l'art. 111 c. 2 Cost. sia l'art. 3 Cost. Il primo parametro sarebbe violato poiché chiamerebbe il giudice ad adottare una decisione su di una questione già decisa nel merito (almeno quanto alla sussistenza del *fumus criminis* e del *periculum in mora*), in contrasto con i

principi di imparzialità e terzietà del giudice. Il secondo parametro invece sarebbe violato per via della disparità di trattamento che la disciplina codicistica determina tra la fase di cognizione e la fase cautelare, in quanto soltanto per la prima e non per la seconda è prevista l'impossibilità per il giudice persona fisica che abbia definito il giudizio cautelare di pronunciarsi nuovamente sulla questione.

Anzitutto, la Corte rammenta la differenza tra gli istituti dell'astensione e della riconsiliazione e quello dell'incompatibilità. I primi, infatti, sarebbero volti ad eliminare situazioni pregiudicanti per il giudice che di norma preesistono al procedimento o che si collocano al di fuori dello stesso (talché l'effetto di condizionamento sul giudice va accertato in concreto); il secondo postula invece che vi siano atti o funzioni che determinano situazioni pregiudicanti da un punto di vista oggettivo a prescindere dallo specifico contenuto dell'atto.

Ciò premesso, la Corte precisa che la c.d. incompatibilità orizzontale (divieto di esercitare funzioni di giudice dibattimentale per chi abbia svolto nello stesso procedimento funzioni di p.m., g.u.p., giudice che ha disposto il giudizio immediato o emesso decreto penale di condanna o ha deciso l'impugnazione della sentenza di non luogo a procedere), in quanto individuata per singole fattispecie, ha dato luogo a numerose declaratorie di incostituzionalità che hanno via via aggiunto ulteriori ipotesi a quelle previste dal codice di rito.

Tuttavia, come altresì ritenuto dalla giurisprudenza di legittimità, ai sensi dell'art. 623 cod. proc. pen. Solo laddove la Cassazione abbia annullato una sentenza di un tribunale monocratico o di un g.i.p. il giudice persona fisica deve essere diverso da quello che ha pronunciato il provvedimento cassato; non così qualora quest'ultimo sia rappresentato da un'ordinanza, poiché solo con la prima tipologia di provvedimento viene operato un giudizio di merito circa la colpevolezza dell'imputato (mentre con l'ordinanza si decide, come avviene nel caso di specie, su misure cautelari reali che ben possono prescindere da profili di colpevolezza).

Alla luce di quanto esposto, la Corte dichiara infondate le questioni sollevate con riferimento ad entrambi i profili. [B. Sboro]

LAVORO PUBBLICO E POTESTÀ LEGISLATIVA REGIONALE SICILIANA

Corte Cost., sent. 8 marzo – 11 maggio 2023, n. 92, Pres. Sciarra, red. D'Alberti

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[art. 117, secondo comma, lett. l) e 97 Cost.]

(l. Regione Sicilia n. 13/2022. Art. 13, comma 6 e 68 (Legge di stabilità regionale 2022-2024))

È illegittima la disposizione che consente *ope legis* ad una società interamente partecipata della Regione (la Irfis FinSicilia spa) di erogare ai dipendenti regionali in quiescenza l'anticipo di una quota del trattamento di fine servizio, in quanto ciò confliggerebbe con la disciplina statale che al contrario regola in maniera uniforme le condizioni giuridiche ed economiche per l'erogazione, a tutti i dipendenti pubblici, di finanziamenti agevolati in funzione di anticipazione di tale trattamento. Nonostante il processo di progressiva riduzione delle differenze tra la disciplina del lavoro pubblico e quella del lavoro privato, anche in merito ai profili connessi al trattamento di fine rapporto, per i dipendenti pubblici assunti a tempo indeterminato prima del 1° gennaio 2001 il trattamento di fine servizio continua ad essere erogato secondo modalità frazionate e, soprattutto, sulla base di tempistiche posticipate rispetto al momento del collocamento a riposo o alla data di maturazione del diritto all'ottenimento del trattamento economico. La Corte ha già avuto modo di sostenere nelle sent. 243/1993 e 159/2019 come in ciò risieda una delle principali differenze tra la disciplina del trattamento di fine rapporto disciplinato dall'art. 2120 del codice civile e quella del trattamento di fine servizio. Peraltro, al fine di attenuare la portata delle differenze che ancora sussistono tra la disciplina del trattamento di fine rapporto e quella del trattamento di fine servizio in merito alle tempistiche e modalità di erogazione delle prestazioni dovute, l'art. 23 del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, ha previsto, per tutti i dipendenti pubblici che cessano o sono cessati dal servizio per collocamento a riposo, la possibilità di ottenere, a condizioni economiche vantaggiose, l'immediata anticipazione di una quota del trattamento di fine servizio (nei limiti dell'importo di 45.000 euro). La normativa ora richiamata sia per suo il contenuto (cioè la disciplina del contratto di credito), che per le sua finalità costituiscono esercizio della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., visto che l'intervento in parola risulta giustificato da quella «esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire sul territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati» (sentt. 131/13, 123/2010, 295/2009, 160/2009, 326/2008). La Regione Siciliana è intervenuta nel merito con una norma che – pur affermando di voler dare «applicazione» alla medesima disciplina statale – introduce un regime ad essa chiaramente derogatorio e, per di più, dai confini del tutto incerti, e di conseguenza va ritenuta incostituzionale.

Parimenti è giudicata illegittima la disposizione che prevedeva l'assunzione di trecento unità di personale «dirigenziale» a tempo determinato, in luogo delle trecento unità di personale «non dirigenziale», originariamente previste. La

disposizione incide in maniera significativa sull'assetto dell'organizzazione e del personale della Regione Siciliana e contrasta con il principio del buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione sancito dall'art. 97 Cost. che, nel prevedere che l'organizzazione degli uffici pubblici debba assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, viene a limitare sia la discrezionalità del legislatore statale, sia quella del legislatore regionale. Anche la Regione Siciliana, anche nelle materie in cui è titolare di una potestà legislativa esclusiva, è tenuta ad esercitare le relative competenze «nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato» e, quindi, a maggior ragione, nel rispetto del principio di buon andamento di cui all'art. 97, secondo comma, Cost. [F. Minni]

INCOSTITUZIONALE IL “CONDONO EDILIZIO STRAORDINARIO” UMBRO RELATIVO AGLI EVENTI SISMICI DEL 1997-98

Corte cost. sent., 19 aprile – 12 maggio 2023, n. 93, Pres. Sciarra, red. Patroni Griffi

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 66 della legge della Regione Umbria 22/02/2005, n. 11]

(art. 117, secondo comma, lett. l) e terzo comma, della Costituzione)

La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 66 della legge della Regione Umbria 22 febbraio 2005, n.11, in materia di pianificazione urbanistica comunale, poiché in contrasto con il **riparto di competenze legislative di cui all'articolo 117 Cost.**

Nello specifico la legge umbra, adottata per la ricostruzione delle zone interessate dagli eventi sismici del 1997-98, e che prevedeva anche la riqualificazione degli immobili costruiti per dare alloggio alla popolazione terremotata, consentiva il **rilascio del titolo abilitativo in sanatoria per immobili edificati in difetto di conformità**, totale o parziale, **agli strumenti urbanistici all'epoca vigenti**, condizionando il permesso a costruire postumo al **mero riscontro della conformità alle previsioni della variante successivamente e appositamente approvata**. Così facendo, si è sottoposta la validità del titolo in sanatoria esclusivamente al riscontro della conformità dell'immobile ai vincoli esistenti al momento della presentazione della domanda di regolarizzazione.

Tale procedura, secondo la Corte, si pone in contrasto con la norma statale (articolo 36 T.U. edilizia), che costituisce «**principio fondamentale nella materia governo del territorio**» (ex plurimis, sentenze n. 77 del 2021). La norma statale, difatti, prescrive ai fini del rilascio del permesso in sanatoria, la rispondenza delle opere alla disciplina urbanistico-edilizia vigente tanto al momento della loro realizzazione quanto al momento della presentazione della relativa istanza (**c.d. principio della “doppia conformità”**).

La disciplina regionale, pertanto, esonerando le strutture sanabili in aree terremotate dalla conformità agli strumenti urbanistici vigenti al momento della edificazione, si pone in diretto contrasto con la disciplina generale statale, introducendo, piuttosto, un **condono edilizio straordinario**. Da ciò deriva quindi la violazione dei criteri di riparto della potestà legislativa, e cioè dell’art. 117, terzo comma, Cost.

Inoltre, la Corte ha ritenuto che, derivando da tale **condono *extra ordinem*** anche la cessazione degli effetti penali degli abusi edilizi fatti, la norma censurata viola anche la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di «**ordinamento penale**», (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.). Difatti, i profili penalistici relativi agli abusi edilizi sono integralmente sottratti al legislatore regionale e di esclusiva competenza statale. [A. Contieri]

IL BILANCIAMENTO TRA RECIDIVA REITERATA E CIRCOSTANZE ATTENUANTI NON PUÒ ESSERE ESCLUSO QUANDO LA PENA EDITTALE È L’ERGASTOLO

Corte cost., sent. 18 aprile – 12 maggio 2023, n. 94, Pres. Sciarra, red. Amoroso

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 69, comma 4, cod. pen.]

(Artt. 3, 25 e 27 Cost.)

La sentenza dichiara fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 69, comma 4, cod. pen. nella parte in cui, relativamente ai delitti puniti con la pena edittale dell’ergastolo, prevede il divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti sulla recidiva reiterata di cui all’art. 99, quarto comma, cod. pen.

La questione è sollevata nell’ambito di un giudizio di rinvio dopo la riqualificazione da parte della Cassazione di un fatto inizialmente perseguito come strage

comune (art. 422 cod. pen., punito con la reclusione non inferiore a cinque anni) in strage allo scopo di attentare alla sicurezza dello Stato (art. 285 cod. pen., punito con l'ergastolo) e, quindi, dopo l'avvenuta formazione del giudicato sulla responsabilità penale dell'imputato e l'applicazione della recidiva reiterata.

Il giudice *a quo*, chiamato a determinare la pena da irrogare, dubita in particolare del divieto di prevalenza delle attenuanti quando ricorre l'aggravante della recidiva reiterata poiché, nel caso concreto, tale divieto impedirebbe di applicare la diminuzione prevista dall'art. 311 cod. pen. e imporrebbe di comminare l'ergastolo anche per un fatto caratterizzato dall'assenza di danni alle persone e dalla sussistenza di limitati danni alle cose.

Ripercorsi i propri precedenti in materia di facoltatività dell'applicazione della recidiva, **la Corte decide la questione sulla scorta della sua copiosa giurisprudenza sull'irragionevolezza del divieto di prevalenza delle attenuanti sull'aggravante della recidiva reiterata.** In particolare, il divieto di prevalenza comporterebbe, nel caso di specie, l'applicazione di pene identiche per violazioni di rilievo penale marcatamente diverso in contrasto con i principi di eguaglianza, offensività e proporzionalità della pena tendente alla rieducazione del condannato.

Questa violazione è resa ancora più intollerabile nel caso concreto per tre ragioni: primo, per il fatto che l'unica pena irrogabile sarebbe l'ergastolo e, dunque, per la particolare latitudine del divario tra la pena edittale e quella che, in assenza del contestato divieto, sarebbe irrogabile al ricorrere della diminuzione; secondo, per la natura di reato a consumazione anticipata (reato di attentato) del delitto di strage allo scopo di attentare alla sicurezza dello Stato e, cioè, per la speciale non graduabilità della pena nemmeno attraverso la disciplina del tentativo; terzo, perché alla combinazione tra regime privilegiato dell'aggravante e pena edittale dell'ergastolo consegue la totale "sterilizzazione" dell'applicazione dell'attenuante, che, in questi casi, non può nemmeno avere l'effetto di compensare l'applicazione della recidiva.

Nel complesso, **la Corte afferma che la tenuta costituzionale della pena edittale dell'ergastolo richiede che non sia precluso, in caso di recidiva reiterata, l'ordinario bilanciamento delle circostanze attenuanti.**

In ragione di questo principio, la dichiarazione di incostituzionalità è estesa a tutte le attenuanti, comprese le generiche, e a tutti gli altri reati puniti con l'ergastolo. Ne consegue, in pratica, che un giudice, nel determinare il trattamento sanzionatorio in caso di condanna di persona recidiva *ex art. 99, quarto comma, cod. pen.*, imputata di un delitto punito con l'ergastolo, può sempre operare l'ordinario bilanciamento previsto dall'art. 69 cod. pen. nel caso di concorso di circostanze. [P.F. Bresciani]

È ILLEGITTIMA LA DISCIPLINA DELL'ORDINAMENTO MILITARE CHE NON CONTEMPLA, ACCANTO AI MEDICI MILITARI, ANCHE GLI PSICOLOGI MILITARI TRA I SOGGETTI A CUI NON SONO APPLICABILI LE NORME RELATIVE ALLE INCOMPATIBILITÀ INERENTI L'ESERCIZIO DELLE ATTIVITÀ LIBERO PROFESSIONALI, LE LIMITAZIONI PREVISTE DAI CONTRATTI E LE CONVENZIONI CON IL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE

Corte cost., 5 aprile – 18 maggio 2023, n. 98, Pres. Sciarra, red. Barbera

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[artt. 210, comma 1 d.lgs. n. 66/2010]

(artt. 3, 4, 32, 35, 97, 98 Cost.)

Nella questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, 4, 32, 35, 97, 98 Cost., Il Consiglio di Stato, sezione seconda, ritiene che la norma impugnata del Codice dell'ordinamento militare sia illegittima nella parte in cui non contempla, accanto ai medici militari, anche gli psicologi militari tra i soggetti a cui non sono applicabili le norme relative alle incompatibilità inerenti l'esercizio delle attività libero professionali, nonché le limitazioni previste dai contratti e dalle convenzioni con il servizio sanitario nazionale (SSN).

Dopo una ricostruzione del quadro normativo, il giudice costituzionale ha esaminato la disposizione oggetto del giudizio, che contiene in sé due norme: l'una esplicita, che consente l'esercizio della libera professione ai medici militari, l'altra implicita, che ne limita il campo applicativo escludendo la medesima facoltà agli psicologi militari. La prima delle due non potrebbe essere assunta, nel giudizio costituzionale imperniato sull'art. 3 Cost., a tertium comparationis, stante il suo carattere derogatorio. La Corte ricorda, infatti, che secondo la sua giurisprudenza, "non è invocabile la violazione del principio di eguaglianza quando la disposizione di legge si rivela derogatoria rispetto alla regola desumibile dal sistema normativo e, come tale, non estensibile ad altri casi, pena l'aggravamento anziché l'eliminazione dei difetti di incoerenza". Ciononostante, in presenza di norme generali e di norme derogatorie, la funzione del giudizio di legittimità costituzionale può, in alcuni casi, realizzarsi tramite l'estensione della disciplina particolare ad altre fattispecie purché ispirate alla medesima ratio derogandi. Secondo la Corte, questo è il caso della norma censurata.

La facoltà di esercitare la libera professione è una facoltà che si pone in deroga al principio generale dell'esclusività della professione militare, ma la sua

limitazione soggettiva determina un'irragionevole disparità di trattamento tra le due situazioni poste a confronto, quella dei medici e quella degli psicologi militari, che, sotto il profilo in esame, sono tra loro omogenee e, in quanto tali, suscettibili di valutazione comparativa.

Per quanto riguarda gli altri parametri evocati dal giudice rimettente (artt. 4, 32, 35, 97 e 98), questi sono stati assorbiti dall'accoglimento della questione sollevata con riferimento all'art. 3 Cost. [M. Pignataro]

LA CORTE DA UN'INTERPRETAZIONE COSTITUZIONALMENTE ORIENTATA DELLA DISCIPLINA DEL COMMISSARIAMENTO DELLE IMPRESE DESTINATARIE DI INTERDITTIVE ANTIMAFIA

Corte cost., sent. 22 marzo – 23 maggio 2023, n. 101, Pres. Sciarra, red. Patroni Griffi

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Combinato disposto dell'art. 32, comma 7 e 10, del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con legge 11 agosto 2014, n. 114.]

(artt. 3, 23, 41 e 42 Cost.)

Secondo la prospettazione del giudice rimettente sarebbero illegittime alcune disposizioni inserite nell'art. 32 del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, che disciplina il potere del prefetto di disporre un parziale commissariamento delle imprese destinatarie di informazioni interdittive antimafia al fine di dare completa esecuzione ai contratti pubblici loro aggiudicati.

È censurata, in particolare, l'interpretazione data dal c.d. diritto vivente secondo la quale, gli utili contrattuali, accantonati dai commissari prefettizi in apposito fondo vincolato, sono retrocessi alle stazioni appaltanti in caso di rigetto dell'impugnazione dell'informazione interdittiva anziché corrisposti all'impresa. Infatti, l'ANAC e il Consiglio di Stato in sede consultiva hanno ricavato dall'inquadramento sistematico delle disposizioni la regola della retrocessione degli utili in base al seguente ragionamento: «in esito all'interdittiva, per l'incapacità giuridica dell'operatore economico che ne consegue, si ha una automatica risoluzione del contratto e il provvedimento prefettizio di commissariamento diviene nuova e unica fonte della obbligazione di ultimazione dell'originario programma negoziale. Ne deriva in capo all'impresa, in termini pubblicistici, una prestazione imposta

“nella logica dell’art. 23 della Costituzione” e, in termini civilistici, una obbligazione rapportabile a una gestione di affari altrui».

Tuttavia, secondo la Corte questa interpretazione non sarebbe qualificabile come diritto vivente, e nemmeno sarebbe l’interpretazione più corretta, ritenendo, invece, che l’originario rapporto contrattuale prosegua senza essere risolto. Vi sarebbero però due mutazioni: sul versante soggettivo e su quello oggettivo. «Dal punto di vista soggettivo, la prestazione contrattuale è posta in essere dall’impresa con i propri mezzi, ma è eseguita sotto la “direzione e vigilanza” degli amministratori prefettizi. Dal punto di vista oggettivo, inoltre, la “ratio” funzionale del rapporto contrattuale viene a permearsi del pubblico interesse». Allora, analogamente a quanto accade nelle ipotesi di “interdittive antimafia”, al venir meno del vincolo di indisponibilità del correlato fondo andrà versato il minor importo dato dal valore della prestazione nei limiti dell’utilità conseguita dall’amministrazione, al netto dei costi già versati. Secondo la Corte, «il riconoscimento del compenso nei limiti dell’utilità conseguita dall’amministrazione è coerente, del resto, per diversi profili con i principi sottesi alla logica del sistema, i quali si rinvergono anche nell’istituto dell’arricchimento ingiustificato».

Per questi motivi, dal momento in cui le disposizioni censurate si prestano ad una interpretazione diversa e costituzionalmente compatibile rispetto a quelle prospettate dal ricorrente, le questioni si ritengono non fondate. [F. Pedrini]

L'AUTOPRODUZIONE DI ENERGIA ELETTRICA È ATTRATTA DALLA «TUTELA DELLA CONCORRENZA»

Corte cost., sent. 5 aprile – 25 maggio 2023, n. 102, Pres. Sciarra, red. Navarretta

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[legge reg. Abruzzo 9 giugno 2022, n. 9, art. 2]

(artt. 117, comma 2, lett. e), Cost.)

La Corte costituzionale accoglie il ricorso presentato dal Presidente del Consiglio in relazione all’art. 2, legge reg. Abruzzo n. 9/2022 sulle modalità di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche d’acqua a uso idroelettrico per violazione della materia «tutela della concorrenza» di competenza esclusiva statale.

Secondo la Corte, l’autoproduzione di energia non giustifica l’assegnazione di concessioni alle centrali idroelettriche in deroga alla normativa statale, in

particolare dell'art. 12, d.lgs. n. 79/1999, nel cui ambito la disciplina abruzzese non si colloca. [L. Di Majo]

**L'INDIVIDUAZIONE DEL GIUDICE COMPETENTE A CELEBRARE
UN NUOVO GIUDIZIO RELATIVO ALLA FASE RESCINDENTE DOPO
L'ANNULLAMENTO SENZA RINVIO DELL'ORDINANZA CHE DI-
CHIARA INAMMISSIBILE LA RICHIESTA DI REVISIONE**

Corte cost., 9 febbraio – 25 maggio 2023, n. 103, Pres. Sciarra, red. Modugno

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 627, comma 2, e 634, comma 2, c.p.p.]

(artt. 3, 25 comma 1, Cost., 70-*recte*: alla luce di quanto dedotto in motiva-
zione: 111, comma 2, Cost.)

La Corte d'appello di Roma sottopone a scrutinio di legittimità costituzionale due distinte norme.

In primo luogo, dubita della conformità a Costituzione dell'art. 634, comma 2, c.p.p., «come risultante dall'interpretazione innovativa adottata dalla [...] Corte di Cassazione a seguito della sentenza n. 43121 del 2019»: interpretazione in base alla quale la regola stabilita dalla disposizione censurata – per cui, in caso di accoglimento del ricorso avverso l'ordinanza che dichiara inammissibile la richiesta di revisione, la Corte di cassazione rinvia il giudizio ad altra corte d'appello, individuata secondo i criteri di cui all'art. 11 c.p.p. – non si applica nel caso di annullamento senza rinvio e di conseguente devoluzione al giudice di merito di un nuovo giudizio relativo alla cosiddetta fase rescindente, avente ad oggetto la delibazione preliminare sulla non manifesta infondatezza della richiesta; con la conseguenza che, in questa ipotesi, gli atti andrebbero restituiti alla stessa corte d'appello che ha emesso l'ordinanza annullata.

Ad avviso del giudice *a quo*, tale esegesi giurisprudenziale – inconciliabile sia con la lettera sia con la *ratio* della norma – porrebbe quest'ultima in contrasto tanto con gli artt. 25, primo comma e 111, capoverso, Cost. (per contrasto con il principio del giudice naturale e di imparzialità di tale organo) quanto con l'art. 3 Cost. (per contrasto con i principi di uguaglianza e di ragionevolezza).

La seconda disposizione sottoposta a censura è l'art. 627, comma 3, c.p.p., nella parte in cui obbliga il giudice del rinvio ad uniformarsi alla sentenza della Corte di cassazione per ciò che concerne ogni questione di diritto da essa decisa, anche

quando la Cassazione non si sia limitata a interpretare una disposizione di legge, ma l'abbia di fatto riscritta, creandone una nuova. La norma denunciata violerebbe, per tal verso, sia l'art. 70 Cost., che attribuisce la funzione legislativa alle due Camere e non al potere giudiziario, sia l'art. 101 Cost., in forza del quale i giudici sono soggetti soltanto alla legge, nella quale non sono comprese le immutazioni o le innovazioni introdotte in via giurisprudenziale, specie se contrastanti con la chiara volontà espressa dal legislatore.

La Corte dichiara le questioni inammissibili per difetto di rilevanza, poiché aventi ad oggetto norme di cui il giudice rimettente non è chiamato a fare applicazione.

Errata è infatti l'individuazione dell'art. 627, comma 3, c.p.p. quale norma applicabile, visto che, nel caso di specie, il giudice *a quo* non è qualificabile come giudice del rinvio (constatazione che, fra l'altro, supera il rilievo stando al quale la norma conferente al caso di specie sarebbe stata quella di cui al primo e non di cui al terzo comma dell'art. 627 c.p.p.).

Ma neppure l'altro precetto denunciato – quella di cui all'art. 634, comma 2, c.p.p. – risulta applicabile dal giudice rimettente: «la norma si indirizza, infatti, alla Corte di cassazione, la quale, nella specie, l'ha già applicata, per così dire, in senso negativo, escludendo che la regola da essa dettata valga anche nel caso di annullamento senza rinvio per un nuovo espletamento della delibazione preliminare di ammissibilità, del genere di quello che ha colpito l'ordinanza della Corte di merito romana».

Il duplice rilievo non può che condurre il Giudice delle leggi a dichiarare inammissibili tutte le questioni di legittimità costituzionale ad essa devolute. Nondimeno, la Corte non rinuncia ad esprimere il suo dissenso rispetto all'interpretazione giurisprudenziale inaugurata dalla sentenza Cass. pen., Sez. III, 17 luglio 2019, n. 43121 (e sulla quale si concentravano le censure del giudice *a quo*): «le censure della Corte rimettente colgono effettivi profili problematici dell'orientamento interpretativo in questione. Ammettendo pure che il trasferimento di sede giudiziaria nei casi considerati dagli artt. 633, comma 1, e 634, comma 2, c.p.p. non sia una soluzione costituzionalmente necessaria ai fini del rispetto del principio di imparzialità, essa garantisce, comunque sia, in modo più ampio e incisivo tale principio. In quest'ottica, il *discrimen* tracciato fra le ipotesi di annullamento con e senza rinvio non appare coeso con la *ratio legis*: reputando manifestamente infondata la richiesta di revisione sulla base di un approfondito vaglio di merito dei nuovi elementi (pure non consentito nella fase rescindente), la corte d'appello si "espone" di più, in termini di manifestazione del proprio convincimento, che non dichiarando la stessa richiesta inammissibile sulla base, ad esempio, di un errore di diritto nella lettura del concetto di «nuove prove» rilevanti ai sensi dell'art. 630, comma 1, lettera c), c.p.p.; ipotesi nella quale la Cassazione annullerebbe la pronuncia con rinvio per l'espletamento della fase rescissoria, con conseguente

operatività della regola dello spostamento di sede enunciata dalla norma censurata. Vengono altresì reintrodotti, in contrasto con uno dei dichiarati obiettivi della riforma del 1998, elementi di incertezza preventiva sulla individuazione del giudice che, dopo l'annullamento dell'ordinanza di inammissibilità, dovrà occuparsi del giudizio». [E. Valentini]

**LA PREVISIONE DEL VETRO DIVISORIO DURANTI I COLLOQUI
NON È L'UNICA MISURA POSSIBILE PER IMPEDIRE IL PASSAGGIO
DI OGGETTI TRA IL CONDANNATO IN 41-BIS E I PARENTI MINORI
DI 14 ANNI**

Corte cost., sent. 6 aprile – 26 maggio 2023, n. 105, Pres. Sciarra, red. Zanon

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 41-bis, comma 2-quater, lett. b), della legge 26 luglio 1975, n. 354]

(artt. 3, 27, comma 3, 31 e 117, comma 1, Cost., in relazione all'art. 3 della
Convenzione sui diritti del fanciullo e all'art. 8 CEDU)

Il rimettente dubita della legittimità costituzionale dell'art. 41-bis, comma 2-quater, lett. b), della legge 26 luglio 1975, n. 354 nella parte in cui dispone che il colloquio visivo mensile del detenuto in regime differenziato avvenga in locali attrezzati in modo da impedire il passaggio di oggetti, anche quando si svolga con i figli e i nipoti in linea retta minori di anni quattordici. Il presupposto interpretativo consiste nel fatto che la disposizione censurata imporrebbe di attrezzare i locali destinati ad ospitare i colloqui con un vetro divisorio a tutta altezza, strumento che per sua natura impedisce ogni contatto fisico. Pertanto, tale disposizione risulterebbe in contrasto con il divieto a sottoporre anche i carcerati in regime differenziato a una detenzione inumana priva di ogni contatto fisico anche con i figli ed i nipoti in età più giovane.

Tuttavia, la Corte non condivide questo presupposto, essendo possibile una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata. È vero, infatti, che nell'esperienza concreta, lo strumento del vetro divisorio a tutta altezza si rivela quello più efficace per impedire il passaggio di oggetti ed è, quindi, certamente legittimo che l'amministrazione penitenziaria, nella prassi, abbia individuato in quello strumento la soluzione tecnica più conveniente. Ciò non ostante tale mezzo non è certamente imposto legislativamente (non facendovi nessun riferimento la disposizione impugnata). Rimarrebbero possibili anche altre soluzioni

tecniche come l'uso di telecamere di sorveglianza puntate costantemente sulle mani, la dislocazione di personale in posizioni strategiche, ecc. Sarà allora possibile all'amministrazione penitenziaria o alla magistratura di sorveglianza in sede di reclamo, disporre un colloquio senza vetro divisorio anche con minori di età superiore a dodici anni, quando sussistano ragioni tali da giustificare una simile scelta, oggetto di adeguata motivazione. Viceversa, la singola amministrazione potrà rifiutare una richiesta di colloquio non schermato anche con un minore infradodicesimo, «nei casi in cui, nel bilanciamento tra il suo interesse, i diritti del detenuto e le esigenze di sicurezza, risultino elementi specifici, tali da rendere oggettivamente prevalente l'esigenza di contenimento del rischio di contatti con l'ambiente esterno». Per questi motivi, dichiara le questioni non fondate. [M. Caldironi]

Monitore della Giurisprudenza costituzionale, n. 1/2023

In copertina:

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