



Forum di
QUADERNI COSTITUZIONALI
RASSEGNA

ISSN 2281-2113

Monitore della Giurisprudenza costituzionale
n. 2/2023

decisioni 106/2023 – 179/2023

Hanno collaborato a questo numero

CORRADO CARUSO (coordinatore), ALBERTO ARCURI, PIER FRANCESCO BRESCIANI,
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

**LA RIFORMA DEL CAPITALE DI BANCA D'ITALIA
ARRICCHISCE I PARTECIPANTI E GIUSTIFICA UN'IMPOSTA *AD HOC***

Corte cost., sent. 5 aprile – 1 giugno 2023, n. 108, Pres. Sciarra, red. De Pretis

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 6, comma 6, d.l. n. 133/2013, conv. in legge n. 5/2014
in combinato disposto con art. 1, comma 148, legge n. 147/2013]

(Artt. 3, 41, 42 e 53 Cost.)

La questione di legittimità riguarda la tassazione dei maggiori valori iscritti per legge nel proprio bilancio da parte dei partecipanti al capitale della Banca d'Italia in seguito a un aumento di capitale avvenuto mediante utilizzo di riserve. In particolare, l'art. 6, comma 6, d.l. n. 133/2013 prevedeva che fosse applicata un'imposta sostitutiva dell'IRES, dell'IRAP e di eventuali addizionali corrispondente, nella versione originaria della norma, al 12%, e, in seguito a modificazione con un successivo d.l., al 26% del valore nominale delle quote al netto del precedente valore fiscalmente riconosciuto.

Sollevati nell'ambito di un giudizio avverso il silenzio su un'istanza di rimborso dell'imposta indebitamente versata, i dubbi di costituzionalità riguardano entrambe le versioni della norma (sul presupposto che in caso di incostituzionalità della nuova disciplina riviverebbe la precedente) e sono così articolati: (1) mancherebbe una ragionevole connessione, in violazione dell'art. 53 Cost., tra l'imposizione e un indice di "capacità contributiva effettiva", poiché i maggiori valori soggetti all'imposta sarebbero derivati da un aumento di capitale finanziato su riserve statutarie costituite da utili già tassati; (2) sarebbe violato l'art. 3 Cost. per l'irragionevole discriminazione rispetto ad altri soggetti detentori di partecipazioni durevoli, che discenderebbe dall'obbligo legale di qualificare, a fini fiscali, le partecipazioni al capitale di Banca d'Italia come attività finanziarie detenute per la negoziazione, con la conseguente applicazione ai maggiori valori risultanti dall'aumento di capitale di un regime fiscale più gravoso rispetto a quello normalmente previsto per le immobilizzazioni finanziarie; (3) sarebbero lesi gli artt. 41 e 42 Cost. perché il legislatore avrebbe dato origine, nella sostanza, a un effetto ablatorio senza causa sul patrimonio di soggetti privati, interferendo così anche nella loro libera iniziativa economica.

La Corte costituzionale dichiara infondate tutte le questioni. Trattando unitamente i primi due aspetti, la Corte afferma anzitutto che il **principio di eguaglianza**

tributaria non osta all'applicazione ai partecipanti al capitale di Banca d'Italia di un regime fiscale come quello descritto poiché **le intervenute riforme normative della Banca, tra cui l'aumento di capitale, hanno comportato un sensibile miglioramento della condizione dei partecipanti in termini di valore delle quote, rafforzamento della struttura patrimoniale e migliore apprezzamento da parte del mercato.** Questi effetti positivi della riforma non solo rappresentano un indice di nuova ricchezza idoneo a giustificare l'imposizione, ma sono sufficienti a distinguere la posizione dei partecipanti al capitale di Banca d'Italia da quella dei detentori di altre partecipazioni durevoli.

Per la stessa ragione sono giudicate infondate anche le censure relative agli artt. 41 e 42 Cost. dal momento che **il ricorrere di un legittimo presupposto per l'imposizione esclude, per definizione, l'esistenza di un illegittimo effetto ablatorio della proprietà.** [P.F. Bresciani]

LE SPESE NON OBBLIGATORIE NON SONO COPERTE DALL'OBBLIGO DI QUANTIFICAZIONE E DI COPERTURA DEGLI ONERI GRAVANTI SUGLI ESERCIZI FINANZIARI FUTURI

Corte cost., sent. 5 aprile – 11 giugno 2023, n. 109, Pres. Sciarra, red. Prosperetti

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 14, c. 3, della legge della Regione Abruzzo n. 7/2022]

(art. 81, c. 3, Cost., in relazione agli artt. 17 e 19, c. 2, della legge n. 196 del 2009)

Con la decisione in oggetto, il Giudice delle leggi dichiara non fondata la q.l.c. dell'art. 14, c. 3, l.r. Abruzzo n. 7/2022 (Disposizioni per l'utilizzo e la valorizzazione del patrimonio minerario dismesso e modifiche alla l.r. 36/2013), promossa, in riferimento all'art. 81, c. 3 Cost., in relazione agli artt. 17 e 19, c. 2, della l. n. 196/2009 (Legge di contabilità e finanza pubblica). Con la norma oggetto, per coprire il fabbisogno finanziario derivante dal recupero, promozione e valorizzazione dei siti dismessi e dei beni connessi alla cessata attività mineraria, la Regione ha stanziato, ai cc. 1 e 2, la somma di euro 80.000,00 per il solo esercizio 2022, rinviando, all'impugnato c. 3, per la individuazione della copertura della spesa successiva alle singole leggi di bilancio annuale. Per tale ragione, il ricorrente assume

il contrasto della predetta disposizione con l'art. 81, terzo comma, Cost., in relazione agli artt. 17 e 19, comma 2, della legge n. 196 del 2009, con cui è imposta la copertura delle spese pluriennali variabili per ciascuno degli esercizi finanziari coinvolti nel bilancio triennale di previsione. La non fondatezza della questione posta è ricavabile dalle seguenti considerazioni. Innanzitutto, **l'obbligo di quantificazione e di copertura degli oneri gravanti sugli esercizi finanziari futuri riguarda le sole leggi che, per intrinseca natura o per espresso dettato normativo, sono portatrici di una spesa obbligatoria; diversamente, nel caso di spesa non obbligatoria la scelta di compiere o meno l'attività onerosa va rinnovata per ogni esercizio finanziario, con conseguente autorizzazione alla spesa.** In particolare, e con preciso riferimento alle leggi regionali, l'art. 38, c. 1, del d.lgs. n. 118/2011 dispone che «[l]e leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime ovvero, **nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio** (v. anche l'art. 30, c. 6, l. n. 196/2009 in riferimento alle leggi statali). Tali requisiti sono rispettati dalla norma oggetto giacché si evince come con questa si siano predisposte attività composite e articolate. Così, prima di tutto verranno stabiliti, dalla Giunta, il numero dei siti minerari dismessi attraverso la loro individuazione e catalogazione per poi predisporre i progetti. **Tale modus operandi è coerente sia con il fatto che la legge reg. Abruzzo n. 7/2022 presuppone un'attuazione che avviene progressivamente nel tempo, attraverso interventi successivi, sia con la previsione dell'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, fermo restando che la realizzazione di ogni successivo progetto indicato nel programma «dovrà essere preceduta da idonea disposizione di legge regionale recante adeguata quantificazione e relativa copertura»** (sentenza n. 48 del 2023). [Y. Guerra]

LA QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE ALL'(ENNESIMA) PROVA DINANZI ALLA CORTE COSTITUZIONALE

Corte cost., sent. 5 giugno– 7 giugno 2023, n. 110, Pres. Sciarra, red. Viganò

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[legge reg. Molise 24 maggio 2022, n. 8, artt. 4, 7, commi 5-14 e 18, 11]

(artt. 3, 81, comma 3, 97, 117, comma 3, Cost.)

Con sentenza n. 110 del 2023, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di diverse disposizioni della legge reg. Molise n. 8/2022, per violazione dell'art. 3 Cost., a causa dell'«inintelligibilità della disposizione impugnata, che utilizzerebbe espressioni vaghe e suscettibili delle più diverse interpretazioni; inintelligibilità che le spiegazioni offerte dalla stessa Regione alle richieste di chiarimenti [da parte del Presidente del Consiglio] non sarebbero riuscite a dipanare»

Alcuni elementi sintomatici della scarsa qualità della regolazione, anche emersi in precedenti importanti, hanno indotto la Corte a ritenere incostituzionale quella normativa «radicalmente oscura [perché] vincola in maniera soltanto apparente il potere amministrativo e giudiziario, in violazione del principio di legalità e della stessa separazione dei poteri; e crea inevitabilmente le condizioni per un'applicazione diseguale della legge, in violazione di quel principio di parità di trattamento tra i consociati, che costituisce il cuore della garanzia consacrata nell'art. 3 Cost.».

Si tratta di una pronuncia che segue il solco di importanti precedenti (*ex multis*, sentenze n. 364/1988, n. 185/1992, n. 233/1993 e n. 70/2013), nei quali il significato del principio della chiarezza normativa appariva particolarmente difficile riconoscere effetti dirimpenti anche su altre tipologie di leggi extrapenali. In effetti, eventuali violazioni al principio della *ignorantia legis non excusat* erano talché considerate esclusivamente nella misura in cui si rinvenivano parametri costituzionali – nella specie gli artt. 3, 25 comma 2, 27, 73 comma 3 e 97 Cost. – la cui applicazione, in sede di giudizio in via incidentale, era ammessa esclusivamente per tali norme perché la Costituzione solo ad esse espressamente riconduce tali principi.

La questione trae origine da un ricorso presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri nei confronti della legge reg. Molise 24 maggio 2022, n. 8, *Legge di stabilità regionale anno 2022*, per presunte violazioni degli artt. 97, 117, comma 3, Cost. (in relazione all'art. 4 della legge molisana), e 81, comma 3, Cost. (in relazione agli artt. 7, commi da 5 a 15 e 11, della legge molisana).

In particolare, al di là dell'incostituzionalità di tutte le disposizioni impuginate, di particolare interesse è l'impugnazione dell'art. 7, comma 18, legge reg. Molise n. 8/2022, che disponeva quanto segue: «[n]elle fasce di rispetto di tutte le zone e di tutte le aree di piano, in presenza di opere già realizzate e ubicate tra l'elemento da tutelare e l'intervento da realizzare, quest'ultimo è ammissibile previa V.A. per il tematismo che ha prodotto la fascia di rispetto, purché lo stesso intervento non ecceda, in proiezione ortogonale, le dimensioni delle opere preesistenti o sia compreso in un'area circoscritta nel raggio di mt. 50 dal baricentro di insediamenti consolidati preesistenti».

Il Presidente del Consiglio ha ritenuto tale disposizione evidentemente incostituzionale, sia per la violazione degli artt. 9 e 117, comma 2, Cost., (anche in

relazione agli artt. 135, 143 e 145, legge 6 luglio 2022, n. 137) sia per l'oscura formulazione di un testo che, non chiarendo «a quale tipologia di “piano” la norma facesse riferimento, che cosa dovesse intendersi per “opere già realizzate e ubicate tra l'elemento da tutelare e l'intervento da realizzare”, quale significato dovesse attribuirsi al termine “tematismo”, nonché se “V.A.” dovesse essere inteso come “acronimo della valutazione di impatto ambientale o della valutazione ambientale strategica o di entrambe”», e dunque idonea a configurare una violazione della portata strutturale dell'art. 3, Cost. e della sua valenza di canone di coerenza del sistema normativo.

Le censure mosse dal ricorrente vengono ritenute fondate per la grave e manifesta carenza di intelligibilità della disposizione impugnata, in aperto contrasto con il «canone della ragionevolezza imposto dal rispetto dell'articolo 3 della Costituzione», a causa del ricorso a «espressioni vaghe e suscettibili di varie interpretazioni» dovute alla formulazione di «disposizioni irrimediabilmente oscure, e pertanto foriere di intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta».

La Corte espressamente condivide l'impostazione del motivo di ricorso proposto dal Presidente del Consiglio in merito alla formulazione di una disposizione che «abbonda di termini imprecisi, o comunque di ardua [anzi, radicale] intelligibilità, in difetto di qualsiasi riferimento al contesto normativo nel quale essa aspirerebbe ad inserirsi».

L'art. 17, comma 8, l. reg. Molise n. 8/2022, comporta ambiguità, irrazionalità e incoerenza, per «l'utilizzo di espressioni vaghe e suscettibili delle più diverse interpretazioni» che «se interpretate secondo le spiegazioni (pur insufficienti) fornite dalla Regione molisana nella memoria di costituzione e in udienza confermerebbero, peraltro, la violazione degli artt. 9 e 117, comma 2, lett. s), Cost., letti in combinato disposto con gli artt. 135, 143 e 145, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, per un ingiustificato e non consentito abbassamento del livello di tutela del paesaggio, in deroga al piano paesaggistico».

Conseguentemente, la fondatezza del ricorso proposto è dovuta per l'integrale assenza di chiarezza normativa e per una disciplina così «radicalmente oscur[a]» da violare concretamente il principio di ragionevolezza posto dall'art. 3 Cost. [L. Di Majo]

IL DIRITTO AL SILENZIO VALE ANCHE PER LE DOMANDE SUI PRECEDENTI PENALI E SULLE ALTRE QUALITÀ PERSONALI

Corte cost., sent. 6 aprile – 5 giugno 2023, n. 111, Pres. Sciarra, red. Viganò

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 495 del codice penale e, in via subordinata, dell'art. 64, c. 3°, del codice di procedura penale, nonché dello stesso art. 495. cod. pen.]

(artt. 3 e 24 Cost.)

Con la sent. n. 111 del 2023, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 64, c. 3 c.p.p. e dell'art. 495, c. 1 c.p. per estenderne la portata in materia di diritto al silenzio.

Il Tribunale di Firenze aveva formulato tre questioni, una in via principale, due in via subordinata.

A parere del Tribunale di Firenze, l'art. 495 c.p. – rubricato “Falsa attestazione o dichiarazione a un pubblico ufficiale sulla identità o su qualità personali proprie o di altri” – si porrebbe in contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost. nella parte in cui esso si applica anche alle dichiarazioni rese dall'indagato o dall'imputato in relazione ai propri precedenti penali e alle altre circostanze indicate all'art. 21 disp. att. (i.e. eventuali soprannomi o pseudonimi, le condizioni patrimoniali e di vita individuale, familiare e sociale, eventuali condanne ed eventuali incarichi pubblici). Secondo il diritto vivente, il soggetto sentito non ha l'obbligo di rispondere in modo veritiero alle domande su tali qualità personali; tuttavia, una volta che egli scelga di rispondere e fornisca dichiarazioni mendaci, sarà chiamato a rispondere del delitto di cui all'art. 495 c.p. Nonostante la riconosciuta possibilità di astenersi dal rispondere, la giurisprudenza della Cassazione non ritiene necessario avvertire l'indagato della facoltà di rimanere in silenzio ai sensi dell'art. 64, c. 3 c.p.p. prima di invitarlo a fornire le informazioni sulle sue qualità personali diverse dalle generalità. Ciò si tradurrebbe in una violazione degli artt. 3 e 24 Cost., in quanto anche le dichiarazioni sulle circostanze di cui all'art. 21 disp. att., poiché idonee ad incidere su aspetti sostanziali del procedimento, dovrebbero essere coperte dalle medesime garanzie delle dichiarazioni rese in sede di interrogatorio di merito (cioè relative al fatto di reato).

La Corte ritiene tale prima questione in parte eccedente rispetto allo scopo perseguito e in parte inidonea a conseguirlo. Anzitutto, le situazioni paragonate dal rimettente ai fini del giudizio di ragionevolezza (da un lato le false dichiarazioni relative al fatto di reato e dall'altro quelle relative alle circostanze *ex art. 21 disp. att.*) non sono ritenute omogenee dal giudice delle leggi, per cui una dichiarazione d'illegittimità dell'art. 495 c.p. nella parte in cui include le false dichiarazioni sui precedenti penali e sulle altre informazioni sulle condizioni di vita sarebbe inopportuna. In secondo luogo, l'intervento richiesto dal giudice *a quo* opererebbe solo sul versante della punibilità senza agire sul fronte degli obblighi informativi a carico dell'autorità procedente. La prima questione viene dunque dichiarata infondata.

Quanto alle due questioni sollevate in subordine, entrambe relativamente al solo art. 24 Cost., il Tribunale di Firenze sosteneva *i*) l'illegittimità costituzionale dell'art. 64, c. 3 c.p.p. nella parte in cui non prevede, secondo il diritto vivente, che gli avvisi ivi previsti debbano essere rivolti alla persona da sentire prima di qualsiasi domanda diversa dalle generalità (dunque prima delle domande sulle informazioni ex art. 21 disp. att.); *ii*) l'illegittimità costituzionale dell'art. 495 c.p. nella parte in cui non esclude la punibilità del soggetto che avrebbe dovuto essere avvertito della facoltà di non rispondere e che abbia rilasciato dichiarazioni mendaci riguardo i propri precedenti penali. Ciò in quanto, anche ove non fosse irragionevole negare alla persona sottoposta a indagini o all'imputato la facoltà di mentire rispetto alle circostanze di cui all'art. 21 disp. att., sarebbe comunque necessario assicurare adeguata tutela al diritto al silenzio, fondato sull'art. 24 Cost.

Posto che il diritto al silenzio costituisce un corollario essenziale dell'inviolabilità del diritto di difesa, definito dall'art. 14, paragrafo 3, lettera g), del Patto internazionale sui diritti civili e politici (PIDCP) come la garanzia, spettante a ogni individuo accusato di un reato, «a non essere costretto a deporre contro sé stesso o a confessarsi colpevole», la Corte ritiene che il diritto vivente contrasti con l'art. 24 Cost. e con gli obblighi internazionali al cui rispetto l'Italia è tenuta.

Infatti, l'autorità giudiziaria può trarre dalle informazioni indicate dall'art. 21 disp. att. delle conseguenze significative per l'indagato e per l'imputato nell'ambito del procedimento: i precedenti penali possono rappresentare tanto un elemento costitutivo del reato quanto un elemento di rilievo nella determinazione della pena; lo pseudonimo può avere un grande rilievo investigativo nell'ambito delle intercettazioni; le condizioni di vita e patrimoniali dell'indagato possono incidere sulla valutazione delle esigenze cautelari, ecc. Tali considerazioni inducono la Corte a concordare con il diritto vivente (del resto in linea con la giurisprudenza costituzionale pregressa) laddove esclude che la persona sottoposta alle indagini debba fornire informazioni che possano avere risvolti tanto incisivi sulla sua situazione processuale; tuttavia, le conseguenze della disponibilità di tali informazioni da parte dell'autorità giudiziaria comportano che le domande ad esse attinenti non possano che essere precedute dall'avvertimento alla persona sentita della facoltà di non rispondere.

Come anticipato, dunque, la Corte dichiara fondate tali due ultime questioni formulate in via subordinata. [B. Sboro]

**IN VENETO GLI SPECIALIZZANDI POSSONO FARE I MEDICI DI
BASE MENTRE STUDIANO, MA PER ACCEDERE AI CONCORSI
DEVONO AVERE LA SPECIALIZZAZIONE**

Corte cost., sent. 23 marzo – 6 giugno 2023, n. 112, Pres. Sciarra, red. S. Giorgio

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[L.R. Veneto n. 12/2022, artt. 12, c. 2°, e 21, co. 1/3]

(art. 117, co. 3, Cost.)

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 12, co. 2, e 21, co. 1, 2 e 3, L.R. Veneto n. 12/2022 (Disposizioni di adeguamento ordinamentale 2022 in materia di politiche sanitarie e di politiche sociali) con cui si autorizzavano le aziende del servizio sanitario regionale a prevedere nelle convenzioni concernenti gli incarichi temporanei di assistenza primaria assegnati ai medici iscritti al corso di formazione specifica in medicina generale un massimale di scelte fino ad un massimo di 1.000 assistiti per il primo anno, e di 1.200 assistiti per gli anni successivi al primo.

Tale previsione verrebbe a violare l'art. 117, co. 3, Cost., per contrasto con il principio fondamentale nelle materie di competenza legislativa concorrente «tutela della salute» e «professioni», secondo il quale la partecipazione al corso di formazione specifica in medicina generale è incompatibile con qualsiasi attività lavorativa. La previsione dell'incompatibilità sarebbe desumibile dall'art. 24, co. 3, d.lgs n. 368/1999 e dall'art. 9, co. 1, d.l. n. 135/2018, conv. con mod. in l. n. 12/2019 ss.mm.ii., mentre l'unica deroga ammessa risulterebbe dall'art. 2 quinquies, co. 1 e 2, d.l. n. 18/2020, e dall'art. 9, co. 1 e 2, d.l. n. 135/2018 che avrebbero delineato un regime speciale ed eccezionale e quindi di stretta applicazione solo per la durata dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.

La previsione contestata genererebbe altresì il rischio di erogazione di prestazioni sanitarie di livello non adeguato incidendo sul percorso formativo dei medici attraverso la creazione di un regime diversificato rispetto a quello delineato dalla disciplina statale, con l'effetto di ledere il principio di uguaglianza, di cui all'art. 3 Cost., il quale impone che le regole fondamentali sui rapporti in scrutinio siano uniformi sul territorio nazionale.

L'impugnazione dell'art. art. 21, co. 1 e 2, L.R. Veneto n. 12/2022, si giustifica in riferimento all'art. 117, co. 3, Cost., per contrasto con i principi fondamentali dettati dal legislatore statale nella materia di competenza legislativa concorrente «tutela della salute». Le disposizioni oggetto di impugnazione, nel prevedere procedure concorsuali per il reclutamento di dirigenti medici che prescindono dalla verifica del possesso del requisito della specializzazione, si discosterebbero dalla disciplina sul concorso pubblico per l'accesso alla dirigenza sanitaria dettata dall'art. 15, co. 7, d.lgs. n. 502/1992 e quindi, pur essendo volte a far fronte alla

carezza di personale nei servizi della medicina d'urgenza, verrebbero ad incidere sulle condizioni che assicurano il buon andamento dell'amministrazione e la qualità dell'attività assistenziale erogata in tale settore.

L'art. 21, co. 1 e 2, L.R. Veneto contrasterebbe, altresì, con l'art. 3 Cost., in quanto introdurrebbe per la sola Regione Veneto una procedura concorsuale diversificata rispetto a quella prevista dalla disciplina nazionale.

Sarebbe, infine, violato l'art. 117, co. 2, lett. l), Cost., in quanto il regime di accesso alle procedure concorsuali delineato dalla norma regionale, coinvolgendo la disciplina del rapporto di lavoro dei medici, invaderebbe la competenza legislativa esclusiva statale nella materia «ordinamento civile». Il combinato disposto tra i co. 1 e 3 dell'art. 21 offrirebbe un canale di accesso alla professione che prescinde dalla specializzazione, porrebbe una disciplina irragionevolmente diversa da quella nazionale, in contrasto con l'art. 3 Cost, e lesiva dell'art. 117, co. 2, lett. a), Cost., in quanto interverrebbe a disciplinare una materia di diretta derivazione europea.

Si è costituita in giudizio la Regione Veneto che chiedeva pronunciarsi l'inammissibilità e, comunque, la non fondatezza delle questioni promosse o, in via subordinata, dichiararsi le disposizioni regionali impugnate «provvisoriamente costituzionali o latentemente incostituzionali con monito al legislatore di provvedere al più presto».

La Corte ricostruisce la disciplina, di matrice europea, sulla formazione specifica dei medici di medicina generale approntata al dichiarato fine di garantire, a livello comunitario, un grado di preparazione adeguato a soddisfare i bisogni formativi peculiari dei professionisti destinati a operare nell'area delle cure primarie.

Dal plesso normativo si desume la direttiva per cui al medico in formazione è inibito l'esercizio di attività libero-professionali ed ogni rapporto convenzionale, precario o di consulenza con il Servizio sanitario nazionale o enti e istituzioni pubbliche o private, anche di carattere saltuario o temporaneo. Durante la frequenza del corso è, altresì, esclusa la contemporanea iscrizione o frequenza a corsi di specializzazione o dottorati di ricerca, anche qualora si consegua tale stato successivamente all'inizio del corso di formazione specifica in medicina generale.

L'esclusività dell'impegno richiesto risponde, quindi, all'esigenza di garantire un adeguato livello qualitativo della preparazione professionale dei medici di base – da cui dipende la sicurezza e l'efficacia delle cure che gli stessi sono chiamati a dispensare – e costituisce una delle condizioni minime dettate dall'ordinamento comunitario ai fini del rilascio dei titoli comprovanti la formazione specifica in medicina generale e del reciproco riconoscimento degli stessi da parte degli stati membri (artt. 21 e 28 dir. 2005/36/CE).

A conferma la Corte sottolinea che le richiamate previsioni emergenziali del 2022, pur derogando, in via temporanea, al vincolo della formazione a tempo pieno, introducono, proprio al fine di salvaguardare tale regola, specifici limiti i

quali, al pari di essa, esprimono principi fondamentali nella materia della tutela della salute e delle professioni.

La fissazione, da parte dell'art. 12, co. 2, L.R. Veneto n. 12/2022, di un massimale di assistiti incaricati ai medici in formazione più elevato rispetto a quello stabilito dall'art. 9, co. 2, d.l. n. 135/2018, non si pone in contrasto con l'obiettivo della qualità della formazione – e non nella regola strumentale che indica nella frequenza a tempo pieno la formula organizzativa più idonea a conseguirla – che deve individuarsi un principio fondamentale della materia «tutela della salute». La norma statale non prescrive una modalità organizzativa vincolante, ma piuttosto indica un possibile criterio di temperamento tra l'esigenza contingente, dettata dalle scoperture dell'ambito sanitario in esame, di impiegare nell'attività assistenziale i medici che ancora frequentano il corso, e la necessità di perseguire il risultato della qualità della loro formazione. Si tratta, dunque, di una previsione di dettaglio strumentale, ma non coesistente, alla norma-principio stabilita dall'art. 24 d.lgs. n. 368/1999 e ribadita dalla stessa previsione speciale recata dall'art. 9 del d.l. n. 135/2018, la quale impone che l'organizzazione della formazione in medicina generale soddisfi l'interesse nazionale alla competenza e professionalità del medico in quanto incidenti sulla qualità e sull'adeguatezza delle prestazioni sanitarie e, quindi, sulla salute dei cittadini.

Il sistema di reclutamento delineato dalla disciplina veneta, valorizzando, in luogo del diploma di specializzazione, l'esperienza concretamente maturata dal candidato nell'ambito dei servizi di emergenza-urgenza, non solo deroga alle disposizioni statali –segnatamente all'art. 15, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992 e all'art. 24 del d.P.R. n. 483 del 1997 –, che condizionano l'accesso al concorso per l'immissione nel ruolo della dirigenza medica al possesso del titolo di formazione specialistica, ma eccede la stessa disciplina che, in deroga alle citate previsioni generali, ammette alla procedura concorsuale i medici iscritti al terzo anno del corso di specializzazione, sia pur subordinando il consolidamento del rapporto di impiego così instaurato con il Servizio sanitario nazionale al conseguimento, da parte del vincitore del concorso, del diploma di specializzazione.

La disciplina nazionale che impone il possesso del titolo di formazione specialistica quale requisito per accedere al ruolo della dirigenza medica, essendo volta a garantire la professionalità e la competenza tecnico-scientifica degli esercenti la professione sanitaria e, di conseguenza, la qualità delle prestazioni dagli stessi rese all'utenza, concerne in via ordinaria un aspetto basilare dell'organizzazione del servizio sanitario così inscrivendosi tra i principi fondamentali della materia della tutela della salute. Al riguardo, questa Corte ha precisato che «i requisiti di professionalità del personale medico prescritti dalla legge statale [...] integrano principi fondamentali in materia di tutela della salute, poiché la competenza e la professionalità del personale sanitario sono idonee ad incidere sulla qualità e sull'adeguatezza delle prestazioni erogate e, quindi, sulla salute dei cittadini (ex multis,

sentenze n. 9/2022, n. 179/2021 e n. 38/2020). Esse, pertanto, vanno garantite in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, senza possibilità di deroga da parte della legislazione regionale di dettaglio nell'esercizio della propria competenza concorrente (sentenze n. 179 e n. 36 del 2021)» (sentenza n. 106 del 2022).

La Corte ha, poi, riconosciuto la natura di principio fondamentale in materia di tutela della salute, derogabile soltanto dal legislatore statale, alla previsione dell'art. 21 del d.lgs. n. 368 del 1999, il quale condiziona l'esercizio dell'attività di medico chirurgo di medicina generale nell'ambito del Servizio sanitario nazionale al possesso del diploma di formazione specifica in medicina generale (sentenza n. 38/2020).

La normativa regionale impugnata travalica, altresì, la portata precettiva delle stesse disposizioni emergenziali recate dall'art. 1, commi 547,548 e 548-bis, della legge n. 145 del 2018, le quali, come ricordato, in deroga alla disciplina generale, consentono agli iscritti al corso di specializzazione, a partire dal terzo anno, di partecipare al concorso per l'accesso alla dirigenza medica, collocandoli, all'esito positivo della selezione, in una graduatoria separata. Tale disciplina subordina, infatti, l'assunzione a tempo indeterminato dei medici risultati idonei e utilmente collocati in detta graduatoria al conseguimento del diploma di specializzazione e all'esaurimento della pertinente graduatoria dei medesimi professionisti già specialisti alla data di scadenza del bando (co. 548), prescrivendo, altresì, che l'interruzione definitiva del percorso di formazione specialistica comporta la risoluzione automatica del contratto di lavoro (comma 548-bis). Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 21, co. 1 e 2, L.R. Veneto n. 12/2022, per contrasto con l'art.117, co. 3, Cost., in relazione all'art. 15, co. 7, d.lgs. n. 502/1992.

Ancora la censura con cui è denunciata la violazione dell'art. 117, co. 2, lett. l), Cost., non è fondata, in quanto l'art. 21, co. 3, L.R. n. 12/2022, disponendo che, per il triennio 2022-2024, gli specializzandi, nel rispetto di specifiche condizioni, possono prestare attività di supporto presso le strutture ospedaliere di emergenza-urgenza, autorizza un impiego extra ordinem di medici in formazione nell'erogazione del servizio sanitario, peraltro in linea con quanto previsto dalla legislazione statale in materia sanitaria per far fronte ad esigenze straordinarie e urgenti (sentenza n. 36/2022). In questo modo, il legislatore regionale appronta un rimedio organizzativo straordinario finalizzato a garantire la continuità assistenziale in un settore nevralgico, come quello della medicina di emergenza, altrimenti pregiudicato dalla carenza di personale sanitario. L'art. 21, comma 3, della legge in scrutinio investe, quindi, un ambito strettamente inerente all'organizzazione sanitaria, la quale costituisce componente fondamentale della tutela della salute (ex aliis, sentenze n. 113 e n. 9/2022, n.192/2017). Lo Stato, assumendo che la disposizione in esame invaderebbe l'ambito della potestà legislativa esclusiva statale nella materia «ordinamento civile», invoca, dunque, un parametro inconferente, con conseguente non fondatezza della questione (ex aliis, sentenza n. 248/2022).

Non è fondata neanche la censura con la quale è denunciato il contrasto dell'art. 21, co. 3, L.R. Veneto n. 12/2022 con il principio fondamentale in materia di tutela della salute espresso dall'art. 40 d.lgs. n. 368/1999, nella misura in cui la disposizione statale evocata a parametro interposto stabilisce che, per la durata della formazione a tempo pieno, al medico è inibito l'esercizio di attività libero-professionale all'esterno delle strutture assistenziali in cui si effettua la formazione e ogni rapporto convenzionale o precario con il servizio sanitario nazionale o enti e istituzioni pubbliche e private, precisando che l'impegno richiesto per la formazione specialistica è pari a quello previsto per il personale medico del Servizio sanitario nazionale a tempo pieno e che deve essere assicurata la sola facoltà dell'esercizio della libera professione intramuraria (art. 40, co. 1, d.lgs. n. 368/999).

L'impegno a tempo pieno risponde all'esigenza di assicurare le condizioni affinché il medico acquisisca conoscenze teoriche avanzate e abilità pratiche di elevato livello qualitativo e, quindi, una specifica idoneità professionale che gli consenta di fornire, al termine del percorso formativo, prestazioni sicure ed efficaci. Nella disciplina statale la regola dell'impegno esclusivo è presidiata dal divieto, per gli specializzandi, di esercitare attività libero-professionale all'esterno delle strutture assistenziali in cui si svolge la loro formazione, nonché di instaurare «ogni rapporto convenzionale o precario con il servizio sanitario nazionale o enti e istituzioni pubbliche e private» (art. 40, co. 1, d.lgs. n. 368/1999). Tali prescrizioni non hanno, tuttavia, carattere assoluto, come dimostrano le numerose eccezioni contemplate dalla disciplina statale in materia.

Tanto premesso, l'art. 21, co. 3, L.R. Veneto n. 12/2022, nel prevedere che, per il triennio 2022-2024, i medici specializzandi possono prestare attività di supporto presso i servizi di emergenza-urgenza ospedalieri del Servizio sanitario regionale tramite contratti libero professionali o di collaborazione coordinata e continuativa o con altre forme di lavoro flessibile, introduce una disciplina che, ancorché eccezionale, non deroga al principio fondamentale stabilito dalle norme statali, da individuarsi nel perseguimento dell'obiettivo della qualità della formazione medica specialistica, da attuarsi, di regola, attraverso lo svolgimento a tempo pieno delle attività teorico-pratiche prescritte dal programma del corso. La disposizione regionale contiene, infatti, una clausola di salvaguardia che fa salve le disposizioni del d.lgs. n. 368 del 1999 e precisa che l'attività di supporto presso i servizi di emergenza-urgenza ospedalieri deve essere prestata dagli iscritti al corso di specializzazione «al di fuori dell'orario dedicato alla formazione specialistica e fermo restando l'assolvimento degli obblighi formativi».

La norma, abilitando gli specializzandi a prestare un'attività che si colloca al di fuori dell'impegno formativo e assoggettandone lo svolgimento alla condizione del pieno rispetto degli obblighi imposti dal corso di formazione specialistica, risulta, in definitiva, aderente alla ratio dei divieti posti dall'art. 40 del d.lgs. n. 368/1999. [S. Rossi]

**NORMA SULLA CIRCOLAZIONE STRADALE “INTRUSA” NEL
DECRETO-LEGGE “SALVINI”: ANCORA SUI LIMITI ALLA LEGGE DI
CONVERSIONE**

Corte cost., sent. 6 aprile – 6 giugno 2023, n. 113, Pres. Sciarra, red. Petitti

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 93, co. 1-*bis* e 7-*bis*, d. lgs. n. 285 del 1992, intr. dall’art. 29-bis, co. 1, lett. a),
nn. 1) e 2), d.l. n. 113 del 2018, conv., con modif., nella l. n. 132 del 2018]

(art. 77, co. 2, Cost.)

Nell’iter di conversione del decreto-legge c.d. “Salvini” n. 113 del 2018 è stata inserita, tra le altre, una disposizione volta a modificare il codice della strada per inserirvi il **divieto di circolare con un veicolo immatricolato all’estero per chi risieda in Italia da oltre sessanta giorni**. La Corte richiama la sua ormai ricca giurisprudenza in tema di limiti costituzionali al potere di conversione dei decreti-legge e si cimenta nel **test di omogeneità sulla legge**, mettendo in relazione la norma censurata con il contenuto e le finalità del provvedimento, rese più o meno esplicite da una serie di indicatori esteriori. Ne risulta che **il provvedimento è eterogeneo e si fonda su almeno due finalità diverse**: intervenire sulla disciplina della protezione internazionale e rafforzare i dispositivi di sicurezza pubblica in particolare per terrorismo e mafia. La norma contestata si colloca nel capo deputato a questa seconda finalità. La circostanza che la matrice del decreto-legge sia disomogenea rende necessario, dice la Corte, «riferire l’omogeneità delle disposizioni censurate agli ambiti e alle finalità delle altre previsioni contenute nel capo e nel titolo in cui esse sono state inserite». **In ragione della giustificazione che sottendono, le norme censurate appaiono «del tutto estranee all’impianto del decreto originario»**: esse sono indirizzate a contrastare la prassi della cosiddetta esterovestizione dei veicoli (e la conseguente sottrazione agli adempimenti di natura fiscale, tributaria e amministrativa gravanti sui proprietari di veicoli), finalità ben diversa da quella delle altre norme del decreto. Lo dimostrano una serie di elementi, tra cui i confini del divieto di circolazione, ricondotto al requisito della residenza «di per sé non indicativo di alcuna connessione con finalità di sicurezza pubblica». In considerazione della stretta connessione tra le disposizioni censurate e le altre inserite nel codice della strada dal medesimo articolo, viene dichiarata, **in via consequenziale** l’illegittimità

costituzionale dei commi 1-ter, 1-quater e 7-ter dell'art. 93 cod. strada. [C. Domenicali]

IL RICONOSCIMENTO DI UN DEBITO FUORI BILANCIO DEVE TROVARE LE SUE RISORSE NELL'ESERCIZIO CORRENTE

Corte cost., sent. 5 aprile – 8 giugno 2023, n. 114, Pres. Sciarra, red. D'Alberti

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 1 e 2, della legge della Regione Molise 04/08/2022, n. 14]

(artt. 81 e 117, c. 2, lett. e), Cost.)

Con la sentenza in commento, il Giudice delle leggi dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della l. r. Molise n. 14/2022, recante «Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e ss.mm.ii. (derivante dai servizi per il T.P.L. ferroviario resi da Trenitalia S.p.A. nell'anno 2020)». Per la Corte costituzionale, le norme oggetto si pongono in contrasto con il riparto costituzionale delle competenze legislative tra stato e regioni e, in particolare, con la competenza legislativa esclusiva statale nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici». In particolare, le due disposizioni riconoscono rispettivamente la legittimità di debiti assunti dalla stessa Regione in assenza della relativa registrazione nei documenti di bilancio (art. 1 norme impugnate) e la copertura finanziaria degli oneri derivanti da questo stesso riconoscimento su risorse dell'esercizio 2021 (art. 2). Tali elementi si pongono in contrasto con il principio dell'annualità di bilancio e, più in generale, con i principi contabili stabiliti dal d.lgs. n. 118 del 2011, evocati dal ricorrente quali parametri interposti. Del resto, è la stessa giurisprudenza costituzionale ad aver riconosciuto, per costante orientamento, la tesi secondo cui **i principi contabili contenuti nel citato d.lgs. n. 118 del 2011 costituiscono espressione della competenza esclusiva statale nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici» e gli enti territoriali sono tenuti ad attenersi scrupolosamente a essi, in quanto le regole poste a tutela della finanza pubblica sono indefettibili e inderogabili** (tra le molte, sentenze n. 81 del 2023, n. 268 del 2022 e n. 184 del 2016). L'annualità del bilancio è pertanto un elemento sottratto alla possibilità di interventi da parte del legislatore regionale, anche per scongiurare una frammentazione del quadro regolatorio, che la competenza legislativa esclusiva assegnata allo Stato

ha voluto superare allo scopo di assicurare un contestuale, e dunque efficace, monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica. Sotto un diverso profilo, che guarda alla sostanza della questione, immaginare una legge regionale che intervenga ex post su un esercizio già chiuso comporta la compromissione dell'attendibilità dei valori contabili espressi nel rendiconto. Alle regioni non è quindi consentito di intervenire sulle previsioni di un esercizio ormai concluso. Le disposizioni impugnate, approvate il 4 agosto 2022, anziché reperire la copertura finanziaria del debito riconosciuto a valere sulle previsioni dell'esercizio 2022 del bilancio di previsione, hanno invece imputato il debito all'esercizio di bilancio 2021, così ponendosi in contrasto con i principi contabili sopra richiamati e dunque violando l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. Parimenti fondata è la q.l.c. con riguardo all'art. 81, c. 3 Cost. Questo perché **l'art. 73 del d.lgs. n. 118 del 2011 impone che il riconoscimento del debito con legge regionale debba essere seguito dalla contestuale individuazione, da parte dello stesso Consiglio regionale, della copertura finanziaria del relativo onere nell'esercizio di riferimento. Pertanto, «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» (sentenza n. 51 del 2023)**. Le disposizioni in oggetto, non individuando nello stesso ciclo di bilancio le relative coperture alle spese, viola l'art. 81, c. 3 cost., con riguardo all'annualità del bilancio e alle prescrizioni stabilite dalla l. n. 196/2009. [Y. Guerra]

**L'ASSENZA DI UN PIANO PAESAGGISTICO CONDIVISO TRA
STATO E REGIONE NON VANIFICA LE COMPETENZE REGIONALI
IN MATERIA DI CLASSIFICAZIONE E DI ISTITUZIONE DEI PARCHI
NATURALI REGIONALI.
È SALVA LA LEGGE LIGURE SULLA RIPERIMETRAZIONE DI AL-
CUNI PARCHI**

**Corte cost., sent. 18 aprile – 8 giugno 2023, n. 115, Pres. Sciarra, red. De Pre-
tis**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 18, c. 1°, della legge della Regione Liguria 15/07/2022, n. 7]

(artt. 9, c. 2°, e 117, c. 2°, lettera s), Cost., quest'ultimo in relazione agli artt.
135, 142, 143 e 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42)

Con la sentenza n. 115/2023 la Corte costituzionale si è pronunciata sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate in merito **all'art. 18, c. 1°, della legge della Regione Liguria n. 7/2022**, il quale introduceva modifiche della perimetrazione e dei confini dei parchi naturali regionali delle Alpi Liguri, dell'Antola, dell'Aveto e del Beigua.

Secondo la presidenza del Consiglio dei ministri, tale disposizione, escludendo alcune zone dalle aree protette, determinava una riduzione della tutela paesaggistica che, in assenza di un piano elaborato congiuntamente con lo Stato, si traduceva nella violazione del principio di copianificazione paesaggistica. Ad opinione del ricorrente, infatti, la regione aveva agito senza coinvolgere il Ministero della cultura e, dunque, in spregio al canone della leale collaborazione tra Stato e regioni, il quale, con riguardo all'elaborazione dei piani paesaggistici, dovrebbe concretizzarsi in «un confronto costante, paritario e leale tra le parti, che deve caratterizzare ogni fase del procedimento e non seguire la sua conclusione».

La Corte, dopo aver rammentato che non esiste nell'ordinamento «un presunto principio generale di “irrevocabilità” dei vincoli di tutela paesaggistica» (sent. n. 135/2022), ha chiarito che il quadro normativo di riferimento distingue nettamente l'attività di classificazione e di istituzione dei parchi e delle riserve naturali di interesse regionale e locale, dall'attività di elaborazione dei piani paesaggistici regionali: la prima, infatti, è un'attività che la legge quadro sulle aree protette affida, nello specifico e in via esclusiva, alle regioni (art. 2, c. 8°, e art. 22, c. 3°, della legge n. 394/1991), mentre la seconda, in ossequio all'art. 135, c. 1° del Codice dei beni culturali (d.lgs. n. 42/2004) è affidata «congiuntamente» a queste ultime e al Ministero della cultura.

Dunque, ad opinione del Giudice delle leggi, la presidenza del Consiglio ha operato «una forzata commistione tra la decisione – di esclusiva competenza della Regione – di istituire e riperimetrare un parco naturale regionale e la valutazione dell'interesse paesaggistico affidata invece congiuntamente agli organi regionali e statali e da operare in sede di pianificazione paesaggistica del territorio regionale» nel cui contesto, peraltro, nulla vieta ai soggetti copianificatori di inserire fra le aree paesaggisticamente vincolate anche quelle in precedenza espunte da una data zona protetta.

In definitiva, ha affermato la Corte, **l'assenza di un piano paesaggistico condiviso tra Stato e regione elaborato secondo l'art. 135 del Codice dei beni culturali, non può «vanificare le competenze regionali in materia di classificazione e di istituzione dei parchi naturali».**

Le questioni sono state pertanto dichiarate **infondate**. [R. Mazza]

**SUPERA IL VAGLIO DI RAGIONEVOLEZZA IL DIVIETO PER IL
GIP DI ARCHIVIARE PER PARTICOLARE TENUITÀ DEL FATTO IN
CASO DI RICHIESTA DI ARCHIVIAZIONE PER INFONDATEZZA
DELLA NOTIZIA DI REATO DEL PM**

**Corte cost., sent. 10 maggio – 13 giugno 2023, n. 116, Pres. Sciarra, red. Vi-
ganò**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 409, comma 4 e 5, c.p.p., in combinato disposto con l'art. 411, comma 1
e 1bis, c.p.p.]

(artt. 3; 13; 25, comma 2; 27, comma 1 e 3; 76; 101, comma 2; 111, comma 2 e
117 comma 1 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, all'art. 47 CDFUE
e all'art. 14, comma 3, lettera c), del Patto internazionale sui diritti civili e poli-
tici)

Secondo la prospettazione del giudice rimettente, sarebbe irragionevole l'interpretazione data dalla giurisprudenza di legittimità della normativa impugnata, nella misura in cui non consentirebbe «al giudice per le indagini preliminari, a fronte di una richiesta di archiviazione per **infondatezza della notizia di reato**, di pronunciare ordinanza di archiviazione per particolare **tenuità del fatto**, previa fissazione dell'udienza camerale, sentite le parti e stante la mancata opposizione dell'indagato». La necessaria restituzione degli atti al pubblico ministero, infatti, comporterebbe una regressione del procedimento (pur a fronte della mancata opposizione delle parti all'archiviazione) che si risolverebbe in un pregiudizio all'interesse costituzionalmente e convenzionalmente tutelato della **ragionevole durata del processo**.

Tuttavia, secondo la Corte «la nozione di “ragionevole” durata del processo (in particolare penale) [è] sempre il frutto di un bilanciamento particolarmente delicato tra i molteplici – e tra loro confliggenti – interessi pubblici e privati coinvolti dal processo medesimo». Pertanto, «una violazione del principio della ragionevole durata del processo di cui all'art. 111, secondo comma, Cost. potrà essere ravvisata soltanto allorché l'effetto di dilatazione dei tempi processuali determinato da una specifica disciplina non sia sorretto da alcuna logica esigenza, e si riveli invece privo di qualsiasi legittima ratio giustificativa» (sentenza n. 260 del 2020). Ma, al contrario, questo schema legislativo è funzionale al pieno esercizio del diritto di difesa di entrambi i soggetti processuali coinvolti. Consentire, quindi, al GIP di disporre

direttamente l'archiviazione per particolare tenuità del fatto, in difformità dalla richiesta del PM, altererebbe sensibilmente questo equilibrio.

La dichiarazione di non punibilità per particolare tenuità del fatto presuppone normalmente il previo esercizio dell'azione penale da parte del PM, e l'archiviazione darebbe comunque atto della commissione di un fatto di reato, anche se non punibile in concreto. Allora, laddove il PM «abbia invece richiesto l'archiviazione ai sensi dell'art. 408 cod. proc. pen., ritenendo insussistente o comunque non sufficientemente provato il fatto di reato, è del tutto coerente con il sistema disegnato dal legislatore la soluzione interpretativa, cui è pervenuta la Corte di cassazione, di non consentire al GIP di surrogarsi al pubblico ministero e di apprezzare direttamente l'avvenuta commissione del fatto medesimo, anche soltanto al fine di dichiararlo non punibile ai sensi dell'art. 131-bis cod. pen.».

Parimenti infondate sono le altre censure di irragionevole disparità di trattamento rispetto ad altre ipotesi apparentemente analoghe, in quanto i *tertia comparationis* evocati non sono omogenei con la disciplina censurata, dal momento che riguardano tutti casi in cui il pubblico ministero ha esercitato l'azione penale (avendo ritenuto sussistente il reato). Pertanto, tutte le questioni sono dichiarate inammissibili. [M. Caldironi]

ESTINTO IL PROCESSO IN VIA PRINCIPALE SE IL RESISTENTE SI ADEGUA ALLE RICHIESTE DEL RICORRENTE

Corte cost., ord. 22 marzo – 13 giugno 2023, n. 117, Pres. Sciarra, red.
Prosperetti

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[L. R. Sicilia n. 6/2022]

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

La Presidenza del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento all'art. 81, co. 3, Cost., questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Siciliana n. 6/2022 volta a istituire la giornata della memoria del terremoto di Messina del 1908, nella misura in cui detta legge non avendo provveduto alla quantificazione, nemmeno in via presuntiva, degli oneri finanziari a carico della Regione e indicato le risorse con cui farvi fronte, si porrebbe in contrasto con quanto stabilito dall'art. 38 d.lgs. n. 118/2011 e dall'art. 19, co. 2, l. n. 196/2009, con la conseguente violazione dell'art. 81, co. 3, Cost.

Nelle more del giudizio, la Regione Siciliana ha provveduto a modificare i contenuti della legge regionale impugnata, in senso satisfattivo e coerente con le osservazioni formulate da parte dello Stato, con le leggi della Regione Siciliana n. 13/2022 e n. 16/2022. Alla luce di ciò, il Presidente del Consiglio dei ministri ha dichiarato, in conformità alla delibera adottata dal Consiglio dei ministri, di rinunciare al ricorso per essere venute meno le ragioni che l'avevano indotto all'impugnazione. A sua volta, con apposito atto, il Presidente della Regione Siciliana ha dichiarato di accettare la rinuncia al ricorso.

Ai sensi dell'art. 25 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, la rinuncia al ricorso, accettata dalla parte costituita, determina l'estinzione del processo. Pertanto, ai sensi dell'art. 26, co. 2, l. n. 87/1953, e artt. 24, co. 1, e 25 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale si è dichiarata l'estinzione del processo. [S. Rossi]

DEBITI FUORI BILANCIO: LA SPESA È IMPEGNATA NELL'ESERCIZIO IN CUI IL DEBITO FUORI BILANCIO È RICONO- SCIUTO

**Corte cost., sent. 9 maggio – 15 giugno 2023, n. 118, Pres. Sciarra, red. Antoni-
nini**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 1 e 2 della legge della Regione Molise n. 15/2022]

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

Con la decisione in oggetto, il Giudice delle leggi dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della l.r. Molise n. 15/2022, recante «Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e ss.mm.ii., derivante dal servizio fonia e connettività reso da Fastweb S.P.A. nell'anno 2020». In particolare, per il tramite di tale disposizione, è riconosciuta la legittimità del debito fuori bilancio della Regione Molise derivante da servizi resi da Fastweb spa nell'anno 2020; con la previsione di una copertura a valere sul bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021, con prelievo dal capitolo 61052. Ad avviso del ricorrente le suddette disposizioni regionali, nell'individuare la copertura del debito fuori bilancio a valere sulle risorse dell'esercizio 2021, «ormai decorso», si porrebbero in contrasto con l'art. 3,

c. 1, del d.lgs. n. 118/2011, che esige il rispetto sia del principio contabile generale dell'annualità del bilancio, sia del principio contabile applicato secondo cui «la spesa è impegnata nell'esercizio in cui il debito fuori bilancio è riconosciuto». Le norme oggetto violerebbero, pertanto, l'art. 117, c. 2 lett. e), Cost., che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva statale la materia «armonizzazione dei bilanci pubblici». Si presume, parimenti, la violazione dell'art. 81, c. 3, Cost., poiché, in conseguenza del contrasto con il principio dell'annualità del bilancio, le disposizioni regionali impugnate comporterebbero «nuovi e maggiori oneri, sforniti della correlata fonte di finanziamento». Per la Corte costituzionale, **la q.l.c. è fondata con riguardo alla violazione dell'art. 117, c. 2, lett. e), Cost., in riferimento alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici. L'evocato principio dell'annualità del bilancio prevede che «[i] documenti del sistema di bilancio, sia di previsione sia di rendicontazione, sono predisposti con cadenza annuale e si riferiscono a distinti periodi di gestione coincidenti con l'anno solare». Tale principio, rivolto ad armonizzare i bilanci pubblici, costituisce chiara espressione della menzionata competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. Le disposizioni regionali impugnate, approvate nell'agosto del 2022, contrastano quindi con il principio di annualità del bilancio, così violando l'evocato parametro costituzionale. L'art. 2 della legge reg. Molise n. 15 del 2022 ha infatti individuato la copertura finanziaria del debito fuori bilancio riconosciuto dal precedente art. 1 a valere sull'esercizio 2021 del bilancio di previsione 2021-2023, anziché su quello 2022 dello stesso bilancio. [Y. Guerra]**

SONO TRASFERIBILI LE TERRE DI PROPRIETÀ DEI PRIVATI GRAVATE DA USI CIVICI

Corte cost., sent. 22 maggio – 15 giugno 2023, n. 119, Pres. Sciarra, red. Navarretta

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 3 co. 3 della legge 20/11/2017 n. 168]

(Artt. 3 e 42 Cost.)

Con due ordinanze il Tribunale di Viterbo ha sollevato una questione di costituzionalità relativa all'inalienabilità delle terre di proprietà privata, gravate da usi civici, perché ritenute in contrasto con gli artt. 3 e 42 Cost. Più in particolare, il giudice *a quo* ritiene che la disposizione dell'art. 3 co. 3 della l. n. 168 del 2017 sarebbe in contrasto, da una parte, con il principio di eguaglianza, perché assoggetterebbe allo stesso regime sia i beni che costituiscono demanio civico sia beni di proprietà privata su cui insistono usi civici, e dall'altra, con il diritto di proprietà perché comprimerebbe eccessivamente la *facultas disponendi* del proprietario.

La Corte costituzionale, dopo un lungo *excursus* storico-legislativo sulla materia degli usi civici e della proprietà collettiva, ha accolto la questione come sollevata dal giudice *a quo*. Infatti, secondo i giudici costituzionali la previsione della inalienabilità delle terre di proprietà privata gravate da usi civici, introdotta dalla legge n. 168 del 2017, si pone in contrasto con gli artt. 3 e 42, secondo comma Cost. Nello specifico, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 3, comma 3, della legge n. 168 del 2017 «nella parte in cui, riferendosi ai beni indicati dall'art. 3, comma 1, non esclude dal regime della inalienabilità le terre di proprietà di privati, sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati». Al contrario, la Corte ha precisato che, in caso di alienazione delle terre di proprietà privata, i diritti di uso civico seguono il bene e i componenti della collettività continuano a poter esercitare tutte le facoltà che gli usi civici conferiscono loro. Al contempo, il diritto di proprietà continua a circolare, preservando sulla terra il vincolo paesaggistico, che impedisce al proprietario di apportare modificazioni pregiudizievoli per gli usi civici. Di conseguenza, «chiunque acquisti il fondo non può compiere alcun atto che possa compromettere il pieno godimento promiscuo», nonché il valore paesistico ambientale correlato alla conservazione degli usi civici. La Corte ha, pertanto, affermato che il regime di inalienabilità delle terre di proprietà privata su cui insistono usi civici, che non era previsto dalla legislazione antecedente a quella del 2017, «si dimostra totalmente estraneo alla tutela di interessi generali [...] sotto qualunque prospettiva lo si consideri». Pertanto, l'inalienabilità non ha alcuna ragionevole connessione con lo scopo di assicurare la funzione sociale della proprietà privata. In conclusione, la norma censurata determina una «irragionevole conformazione e, di riflesso, una illegittima compressione della proprietà privata» e deve essere dunque dichiarata incostituzionale. [F. Medico]

LA CORTE COSTITUZIONALE “ESTENDE” AL REATO DI ESTORSIONE LA DIMINUENTE PER IL FATTO DI LIEVE ENTITÀ

Corte cost., sent. 24 maggio – 15 giugno 2023, n. 120, Pres. Sciarra, red. Pettiti

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 629 c.p.]

(artt. 3, 27, commi 1 e 3 Cost.)

Il Tribunale ordinario di Firenze ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 629 c.p., in riferimento agli artt. 3 e 27, comma 3, Cost., «nella parte in cui non prevede che la pena da esso comminata sia diminuita in misura non eccedente i due terzi quando il fatto risulti di lieve entità», e, in via subordinata, «nella parte in cui non prevede che la pena da esso comminata sia diminuita quando il fatto risulti di lieve entità». Il Tribunale ordinario di Roma (reg. ord. n. 126 del 2022), in riferimento agli stessi parametri nonché al primo comma dell'art. 27 Cost., ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 629, primo e secondo comma, c.p., «nella parte in cui non preved[e] una diminuzione quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o le circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità».

In base al primo comma dell'art. 629 c.p., l'estorsione è, nella forma semplice, la condotta di «[c]hiunque, mediante violenza o minaccia, costringendo taluno a fare o ad omettere qualche cosa, procura a sé o ad altri un ingiusto profitto con altrui danno».

A fronte di questa tipizzazione legislativa, rimasta inalterata dall'entrata in vigore del codice, il trattamento sanzionatorio del titolo di reato ha registrato un progressivo inasprimento, che ha interessato sia la pena detentiva, sia la concorrente multa, anche con riguardo all'ipotesi aggravata prevista dal secondo comma dello stesso art. 629 c.p.

Già sottoposto a scrutinio di costituzionalità, tale riassetto della risposta sanzionatoria (operato, nel 1991, mediante l'innalzamento del minimo edittale della pena detentiva per l'estorsione semplice da tre a cinque anni) era stato ritenuto conforme alla Carta fondamentale: l'ordinanza costituzionale n. 368 del 1995 (confermata dall'ord. n. 460 del 1997) aveva infatti ritenuto manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale per preteso contrasto con gli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost.

L'odierna pronuncia dà conto di quel precedente, specificando tuttavia come esso non pregiudichi le questioni sollevate dai tribunali di Firenze e di Roma, che concernono il diverso profilo dell'inesistenza di un'attenuante di lieve entità.

Scartata la plausibilità del *tertium comparationis* individuato (dal solo Tribunale di Firenze) nell'attenuante di cui all'art. 609-*bis*, terzo comma, c.p. (prevista per la violenza sessuale di minore gravità e idonea a determinare una diminuzione fino a due terzi), il Giudice delle leggi mostra piuttosto di valorizzare la sentenza costituzionale n. 68 del 2012, sull'attenuante di lieve entità nel sequestro di persona a scopo di estorsione: pronuncia, opportunamente richiamata dai giudici rimettenti, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 630 c.p. (per contrasto con gli artt. 3 e 27 comma 3 Cost.), nella parte in cui non prevedeva che la pena da esso comminata fosse diminuita quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risultasse di lieve entità.

Nella sua articolata motivazione, la pronuncia mostra di attribuire rilevanza anche alla sentenza n. 244 del 2022, relativa al cosiddetto sabotaggio militare, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 167, primo comma, del codice penale militare di pace, nella parte in cui non prevedeva che la pena fosse diminuita se il fatto di rendere temporaneamente inservibili, in tutto o in parte, navi, aeromobili, convogli, strade, stabilimenti, depositi o altre opere militari o adibite al servizio delle Forze armate dello Stato risultasse, per la particolare tenuità del danno causato, di lieve entità.

Una volta ricostruito il quadro della propria giurisprudenza rilevante, il Giudice delle leggi osserva come «la mancata previsione di una “valvola di sicurezza” che consenta al giudice di moderare la pena, onde adeguarla alla gravità concreta del fatto estorsivo, possa determinare l'irrogazione di una sanzione non proporzionata ogni qual volta il fatto medesimo si presenti totalmente immune dai profili di allarme sociale che hanno indotto il legislatore a stabilire per questo titolo di reato un minimo edittale di notevole asprezza».

Tale valvola di sicurezza viene appunto individuata nell'attenuante “introdotta” dalla sentenza n. 68 del 2012 con riferimento al sequestro di persona a scopo di estorsione, prevista dall'art. 311 c.p. per i delitti contro la personalità dello Stato, tra i quali il sequestro di persona a scopo di terrorismo o eversione, punito dall'art. 289-*bis* c.p. Anche per come interpretata dalla giurisprudenza, l'attenuante – applicabile «quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità» – assicura che la riduzione della pena (in misura non eccedente un terzo) sia riservata alle ipotesi di lesività davvero minima, per una condotta che pur sempre incide sulla libertà di autodeterminazione della persona.

Sulla scorta di ciò (ritenute non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 629 c.p. nella parte in cui non prevede che la pena da esso comminata è diminuita in misura *non eccedente i due terzi* quando il fatto risulti di lieve entità), la sentenza n. 120 del 2023 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 629 c.p. – per violazione degli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., assorbita la censura di

cui al primo comma dello stesso art. 27 – nella parte in cui non prevede che la pena da esso comminata è diminuita in misura *non eccedente un terzo* quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità.

**LE REGIONI NON POSSONO PREVEDERE SANZIONI
AMMINISTRATIVE
CHE SI CUMULANO A QUELLE PENALI PREVISTE DAL
LEGISLATORE STATALE**

Corte cost., sent. 24 maggio – 15 giugno 2023, n. 121, Pres. Sciarra, red. Viganò

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 12, comma 5, e 34 legge Reg. Siciliana n. 15/2022]

(Artt. 117, secondo comma, lett. l) e 117, primo comma, Cost.
in relazione all'art. 4 Prot. n. 7 CEDU)

La sentenza decide l'impugnazione del Governo avverso alcune disposizioni della legge Reg. Siciliana n. 15/2022 che avevano introdotto un apparato sanzionatorio amministrativo sovrapposto a quello apprestato dalla legge penale statale per la tutela degli animali domestici e d'affezione. Tale regime sarebbe stato, per il ricorso, illegittimo sia perché interferente con l'ordinamento penale sia perché potenzialmente in contrasto con il principio del *ne bis in idem*.

La Corte accoglie tutte le questioni. **Pur confermando che le Regioni possono in linea di principio prevedere sanzioni amministrative nelle materie di loro competenza, la sentenza chiarisce che interventi sanzionatori regionali sono compatibili con l'art. 117 Cost. solo se la loro disciplina subordina la concreta irrogazione delle sanzioni alla condizione che il fatto non integri, al tempo stesso, anche un reato** (secondo il modello generale previsto dall'art. 9, secondo comma, legge n. 689/1981 in base al quale «quando uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione regionale o delle province autonome di Trento e di Bolzano che prevede una sanzione amministrativa, si applica in ogni caso la disposizione penale, salvo che quest'ultima sia applicabile solo in mancanza di altre disposizioni penali»).

Questa conclusione è ulteriormente rafforzata dal fatto che **una disciplina regionale che negasse il principio di prevalenza del diritto penale statale**

rischierebbe nella sostanza di paralizzare l'azione penale, in ragione del diritto al *ne bis in idem*, in tutti i casi in cui l'inflizione della sanzione amministrativa regionale preceda il procedimento penale.

Per queste ragioni la Corte dichiara quindi anzitutto incostituzionale la legge regionale nella parte in cui essa consentiva il cumulo, “facendo salve” le sanzioni previste dalla normativa nazionale, e ristabilisce l'applicazione della regola generale contenuta nel citato art. 9, legge n. 689/1981.

È inoltre dichiarata incostituzionale anche la specifica sanzione amministrativa prevista per l'abbandono di animali domestici dato che – a differenza delle altre fattispecie individuate dalla legge regionale impugnata – la totale sovrapposibilità tra essa e il reato punito dall'art. 727 cod. pen. rende la disposizione regionale priva di qualsiasi ambito autonomo di applicazione e, dunque, inutile rispetto alla finalità di tutela che il legislatore regionale si era prefissato. [P.F. Bresciani]

IL «RIGORE» DELLE PROCEDURE DI BILANCIO E DEI PRINCIPI CONTABILI

Corte cost., sent. 9 maggio – 16 giugno 2023, n. 122, Pres. Sciarra, red. Buscema

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[legge reg. Molise 4 agosto 2022, n. 18, artt. 1 e 2]

(artt. 81, comma 3, e 117, comma 2, lett. e), Cost.)

Il Presidente del Consiglio dei Ministri rileva, nei confronti della legge reg. Molise n. 18/2022, diversi profili di illegittimità costituzionale. Da un lato, la violazione dell'art. 81, comma per l'assenza di un legame certo tra il riconoscimento di un debito vantato dalla società che gestisce il TPL e l'annualità del bilancio a cui imputare il predetto debito; dall'altro, la violazione dell'art. 117, comma 2, lett. e), Cost., per aver disposto l'impegno di spesa successivamente all'iscrizione della posta in bilancio, ponendosi questa prassi in modo incoerente con la materia dell'«armonizzazione dei bilanci pubblici». Viene altresì prospettata l'ulteriore violazione di entrambe le disposizioni costituzionali poiché la Regione molisana avrebbe attestato che la copertura indicata dalle disposizioni regionali impuginate è costituita da risorse rinvenienti nel bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021.

La Corte costituzionale accerta la fondatezza delle deduzioni prospettate dal ricorrente, rilevando la violazione dell'art. 117, comma 2, lett. e), Cost., in relazione all'unità economica della Repubblica, di cui il principio dell'annualità del bilancio

è uno dei cardini dei principi contabili statuali che si atteggiano (per le disposizioni di riferimento richiamate dalla Corte, in particolare l'art. 3, comma 1, d.lgs. n. 118/2011) come norme interposte.

Avendo la Regione Molise imputato i debiti scaturenti dalle fatture per il trasporto pubblico all'esercizio di bilancio 2021 anziché a quello del 2022 (a fronte di un riconoscimento avvenuto solo ad agosto 2022), ne consegue che la prospettata violazione è fondata.

Tali debiti, peraltro, ad avviso della Corte, restano privi di copertura finanziaria, in violazione dell'art. 81, comma 3 Cost.

Ammonisce la Corte, in conclusione, che non è accoglibile il «principio contabile della prevalenza della sostanza sulla forma, enunciato al paragrafo 18 dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 118 del 2011», assunto dalla Regione Molise a difesa della propria posizione, per pretendere, la disciplina statale in materia di bilancio, «rigore» nell'esercizio delle competenze regionali su programmazione e gestione finanziaria. [L. Di Majo]

AZIONE CONTABILE PER DANNO ERARIALE BLOCCATA IN CASO DI ESTINZIONE DEL REATO: LA NORMA NON È IRRAGIONE- VOLE

**Corte cost., sent. 9 marzo – 16 giugno 2023, n. 123, Pres. Sciarra, red. San
Giorgio**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 7, comma 1, legge 27 marzo 2001, n. 97; in via consequenziale art. 51,
comma 7, primo periodo, Allegato 1 al d.lgs. 26 luglio 2016, n. 174]

(Artt. 3, 24, 54, 97, 103, comma 2 e 111, comma 2, Cost.)

La sentenza in esame decide sulle questioni di legittimità sollevate dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Toscana, in relazione alla mancata menzione della sentenza estintiva del reato tra i presupposti processuali per l'accertamento del danno erariale, nei casi in cui vi sia stata una sentenza penale di condanna in primo grado ma il giudice in secondo grado abbia riscontrato la sopravvenienza di una causa estintiva del reato (nel giudizio *a quo*, prescrizione).

La Corte coglie innanzitutto l'occasione per ribadire alcune considerazioni in merito alla disciplina della particolare categoria di danno erariale rappresentata dal danno all'immagine. Questo viene definito come il danno originato dalla "condotta

del dipendente infedele che genera discredito nella collettività, determinando un pregiudizio che compromette il rapporto di fiducia e affidamento nelle istituzioni, nella precisione amplificata del cosiddetto clamor fori o “diffusione mediatica” da parte di mezzi di comunicazione, frequentemente connesso a tali condotte” (§ 5.1.3). **Fondamento di tale disciplina è l’art. 97 Cost, il che consente una differenziazione delle tutele nel caso di danno all’immagine dell’amministrazione**, meno incisive rispetto a quelle previste per la persona fisica (sentt. 172/2005 e 355/2010).

Alla luce anche di tali considerazioni, la questione è ritenuta infondata. La Corte si pronuncia esclusivamente sulla presunta irragionevolezza della disciplina, considerando le altre censure prive di autonomia funzionale (§ 5.3). In primo luogo, la Corte nota come la pronuncia di estinzione del reato non contiene **alcun accertamento dell’effettiva colpevolezza dell’imputato**. Essa non risulta dunque “idonea a superare la presunzione di innocenza della quale [l’imputato] è assistito” (§ 5.4.1.1). In secondo luogo, le peculiarità della giurisdizione contabile, e, all’interno di questa della giurisdizione per danno erariale, la rendono **non paragonabile a quella civile per quanto riguarda i rapporti con l’accertamento penale**. Le due situazioni normative sono quindi troppo eterogenee ai fini del giudizio di ragionevolezza. [M. Morvillo]

L’ORGANIZZAZIONE SANITARIA REGIONALE TRA LE MAGLIE DEL DIRITTO PRIVATO E TRA LE SMAGLIATURE DEI PRINCIPI DELLA MATERIA

Corte cost., sent. 25 maggio – 18 giugno 2023, n. 124, Pres. Sciarra, red. Pettiti

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Legge regionale Friuli-Venezia Giulia 9 giugno 2022, artt. 126, comma 2, e 128, commi 1, 2 3, 4, 7 e 9]

(Costituzione, artt. 3, 81, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost.; Statuto speciale per il Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, numero 1, e 5, numero 16)

La sentenza respinge nel merito tutte le censure proposte dal Governo contro quattro disposizioni in materia di organizzazione sanitaria contenute nella legge regionale del Friuli-Venezia Giulia 9 giugno 2022, n. 8

La prima questione riguardava la norma che introduce un criterio di priorità, in sede di trasferimento, a favore dei medici che abbiano accettato incarichi in zone rimaste carenti per almeno due anni consecutivi e che abbiano garantito una permanenza in tali zone per almeno quattro anni.

Tale norma, denunciata invasione della competenza esclusiva dello Stato sull'ordinamento civile, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., è invece ascritta dalla Corte alla competenza residuale in materia di **organizzazione regionale**. La sentenza rileva che “*la finalità essenziale e il contenuto oggettivo della disposizione impugnata corrispondono a un importante aspetto organizzativo del servizio sanitario regionale, che non può lasciare alcun cittadino sprovvisto dell'assistenza medica di base*” e che la ricaduta della previsione in esame sull'evoluzione del singolo rapporto in convenzionamento ha solo **carattere riflesso e strumentale**. La Corte osserva anche che la norma rappresenta una **rimodulazione di un criterio già previsto nella contrattazione collettiva nazionale** (l'art. 34 dell'accordo del 28 aprile 2022, il quale prevede, nelle procedure di assegnazione degli incarichi, la priorità di interpello per i medici residenti in ambito carente di copertura medica).

In secondo luogo, la sentenza rigetta la doglianza diretta contro la norma che, allo scopo di garantire i LEA nei servizi di emergenza-urgenza, autorizzava gli enti sanitari regionali a conferire, in via eccezionale fino al 31 dicembre 2023, incarichi individuali con contratto di lavoro autonomo, anche di collaborazione coordinata e continuativa, a laureati in medicina e chirurgia abilitati, medici in formazione specialistica del primo e secondo anno di corso e personale medico in quiescenza.

Tale disposizione, impugnata per violazione della competenza statale sull'ordinamento civile e per violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute, è ricondotta alla **competenza regionale sulla organizzazione sanitaria**. La Corte esclude inoltre che siano violati i principi della materia e in particolare che vi sia contrasto con il nucleo finalistico del principio di esclusività dell'attività degli specializzandi, giacché l'impiego di costoro, secondo la stessa disposizione impugnata, avviene fuori dell'orario dedicato alla formazione specialistica e fermo restando l'assolvimento degli obblighi formativi. L'intervento, dunque, in ragione delle sue condizionalità, si giustifica come “*rimedio organizzativo straordinario, adeguatamente circoscritto nei presupposti*”, come già ritenuto dalla sent. n. 174 del 2020 a proposito di norme sugli incarichi a termine del personale medico approvate dalla Provincia autonoma di Trento.

La terza norma impugnata incrementava le **risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale** ed era contestata sia per contrasto con il principio di invarianza della spesa del personale, quale principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, con asserita violazione degli artt. 81 e 117, terzo

comma, Cost., sia per invasione della competenza statale sull'ordinamento civile, in ragione della incidenza della norma regionale nell'area della contrattazione collettiva.

La sentenza però da un lato esclude, sulla base di consolidati precedenti, che i principi di coordinamento della finanza pubblica in materia sanitaria vincolino quelle regioni a statuto speciale che – come il Friuli-Venezia Giulia – provvedono in autonomia al finanziamento del proprio servizio sanitario; dall'altro, evidenzia che la norma non opera un'attribuzione diretta dei fondi ai lavoratori, sicché non tocca l'ordinamento civile.

L'ultima questione riguardava la norma che fino al 31 dicembre 2023 consente agli infermieri dipendenti degli enti del servizio sanitario regionale di effettuare, al di fuori dell'orario di lavoro e in deroga a quanto previsto in materia di esclusività del rapporto di impiego, attività professionale presso le strutture sociosanitarie per anziani, anche oltre il limite di quattro ore settimanali. La norma era contestata per violazione della competenza statale sull'ordinamento civile e dei principi statali in materia di organizzazione sanitaria, sul rilievo (i) che la deroga prevista dal legislatore regionale era di maggior durata rispetto a quella originariamente prevista dalla legislazione statale dettata in occasione della emergenza sanitaria, e (ii) che il monte ore di lavoro esterno autorizzato era comunque superiore al limite sancito dalla legge dello Stato (limite originariamente previsto in quattro ore, poi in otto, e da ultimo soppresso).

La Corte, ricondotta la norma alla competenza regionale sulla **organizzazione sanitaria regionale**, osserva che non vi è contrasto con la legge statale in relazione a nessuno dei due profili. Quanto alla **maggior durata della deroga**, la sentenza rileva la difformità rispetto alla norma statale interposta era stata **riassorbita per effetto di *ius superveniens***. Quanto al monte ore autorizzabile, la pronuncia sottolinea che era effettivamente rimasto un disallineamento, poiché la norma regionale all'inizio non osservava il limite delle quattro ore settimanali e poi non rispettava il nuovo limite delle otto ore, solo successivamente soppresso; ciononostante, secondo la Corte, la norma impugnata non è illegittima, perché contiene una clausola di salvaguardia idonea ad **assicurare l'osservanza del nucleo essenziale del regime delle incompatibilità di servizio**. La norma, infatti, fa salvi la garanzia dell'orario svolto alle dipendenze dell'ente pubblico e il rispetto dell'orario massimo di lavoro e dei prescritti riposi. Tale previsione è idonea ad escludere pregiudizi per l'ente pubblico creditore della prestazione; inoltre, non può comunque insorgere un conflitto di interessi, giacché la disposizione regionale esige che l'attività professionale straordinaria possa essere svolta dal personale infermieristico solo presso strutture convenzionate con l'azienda sanitaria di riferimento. [F. Corvaja]

(SEGUE)

Corte cost., sent. 19 aprile – 16 giugno 2023, n. 125, Pres. Sciarra, red. Amoruso

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Legge regionale Calabria 7 luglio 2022, n. 22, art. 2, commi 3, secondo periodo, 4, 5 e 6]

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

La sentenza dichiara inammissibili, per carenze nella prospettazione del ricorso, l'impugnazione di due disposizioni della legge della Regione Calabria n. 22 del 2022 in materia di organizzazione sanitaria, adottate per far fronte all'emergenza sanitaria determinata dal COVID-19.

La prima censura era diretta contro le norme che eccezionalmente e temporaneamente consentivano la possibilità di concludere contratti di lavoro autonomo anche con medici in possesso di specializzazioni affini o equipollenti a quella richiesta (art. 2, comma 3, secondo periodo), nonché privi di specializzazione (art. 2, comma 4), salvo che per le specialità di anestesia, rianimazione e terapia intensiva e del dolore, medicina nucleare, radiodiagnostica, radioterapia e neuroradiologia. Il Governo lamentava la violazione della competenza statale sull'**ordinamento civile** e il contrasto con i **principi fondamentali** della materia concorrente delle "**professioni**" e con il principio di eguaglianza, deducendo la difformità della disciplina regionale rispetto a quella statale dettata, in seguito all'emergenza, dall'art. 2-*bis* del d.l. n. 18 del 2020, come convertito (tale disposizione, per fronteggiare le esigenze straordinarie derivanti dall'emergenza COVID-19, ha consentito agli enti del SSN di reclutare anche medici specializzandi iscritti all'ultimo e al penultimo anno di corso delle scuole di specializzazione, con incarichi di lavoro autonomo, anche di collaborazione coordinata e continuativa).

La sentenza osserva che la censura è "*generica e tautologica, come tale inammissibile*". Il ricorso, infatti, da un lato si era limitato ad affermare che la differenza tra le norme regionali e quelle statali comporta la violazione dell'art. 3 Cost., senza alcuna specifica argomentazione sul punto; dall'altro non si era confrontato con il "**complessivo quadro evolutivo della normativa statale sull'emergenza sanitaria**", il quale, anche per far fronte alla carenza di personale sanitario specializzato, in diverse occasioni aveva previsto la possibilità di stipulare contratti a termine anche di lavoro autonomo, per i soli specializzandi o anche per i laureati abilitati, per

fronteggiare l'emergenza con soluzioni temporanee (è richiamata la sentenza n. 36 del 2022).

La seconda doglianza investiva la disposizione – collegata con le precedenti – che in relazione alla possibilità di conferire incarichi individuali anche a medici privi del diploma di specializzazione prevede che la regione organizzi e riconosca **percorsi formativi dedicati all'acquisizione di competenze teorico-pratiche** negli ambiti di potenziale impiego di tali medici. Anche questa norma era denunciata per asserita la violazione dell'art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., ma la censura risulta parimenti inammissibile, in quanto non indicava le norme di riferimento o interposte rispetto ai dedotti titoli di competenza. [F. Corvaja]

I VITALIZI DEI PARLAMENTARI HANNO NATURA PREVIDENZIALE: LE CAMERE, NELLA LORO AUTONOMIA, POSSONO STABILIRE CHE NON SIANO INTERAMENTE PIGNORABILI

Corte cost., sent. 10 maggio – 22 giugno 2023, n. 126, Pres. Sciarra, red. Amorososo

Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello stato

[Emanazione delle ordinanze del Tribunale ordinario di Lecce, in funzione di giudice dell'esecuzione, 22/01/2019 e 15/12/2021]

(artt. 38 e 64, c. 1, Cost.)

La Corte costituzionale, accogliendo il conflitto di attribuzione tra poteri sollevato dalla Camera dei deputati nei confronti del Tribunale di Lecce ha dichiarato che non spettava a tale tribunale **disapplicare la norma interna in materia di limiti alla pignorabilità degli assegni vitalizi degli ex deputati** e ha annullato la relativa decisione giudiziaria.

Il Tribunale di Lecce, nell'ambito di una procedura di esecuzione forzata presso terzi, aveva assegnato al creditore di un ex deputato l'intero importo dell'assegno vitalizio, nonostante **l'articolo 15 del regolamento per gli assegni vitalizi dei deputati estendesse a detti trattamenti i limiti di pignorabilità previsti dall'art. 545 c.p.c.**

Pertanto, la Camera dei deputati ha proposto ricorso per conflitto di attribuzione, affinché la Corte dichiarasse la non spettanza al Tribunale del potere di emanare gli atti relativi all'integrale pignoramento dell'assegno vitalizio, non

applicando la previsione dettata dal richiamato art. 15 del regolamento sugli assegni vitalizi della Camera dei deputati. La Camera difatti riteneva che le decisioni giurisdizionali assunte avessero determinato la menomazione del potere, attribuito dall'art. 64, primo comma, Cost. a ciascuna Camera, **di emanare i propri regolamenti che costituiscono una fonte dotata di una sfera di competenza riservata** e distinta da quella della legge ordinaria.

La Corte, nel dichiarare **fondato** il conflitto sollevato dalla Camera, ha preliminarmente ricordato che **i trattamenti vitalizi costituiscono la proiezione**, dopo la cessazione del mandato elettivo, **dell'indennità percepita durante la carriera dal parlamentare** e che, di conseguenza, rivestono la medesima funzione, costituzionalmente rilevante, di assicurare a tutti l'accesso alle cariche elettive e l'esecuzione indipendente delle relative funzioni (sent. 237/2022). Pertanto, secondo la Corte i vitalizi svolgono a tutti gli effetti una **funzione previdenziale**.

Posta tale premessa, secondo la Corte l'ordinanza del giudice di Lecce ha determinato **un'illegittima menomazione del potere regolamentare riconosciuto alla Camera dall'art. 64, primo comma, Cost.**, dal momento che la norma regolamentare non applicata dal giudice costituiva una previsione *naturaliter* correlata alla possibilità delle Camere di disciplinare, con propri regolamenti, i trattamenti vitalizi e di attribuire loro natura previdenziale. La Corte, annullando le ordinanze emesse dal Tribunale di Lecce, ha quindi dichiarato che non spettava a tale tribunale non applicare l'art. 15 del regolamento per gli assegni vitalizi dei deputati che nel testo vigente *ratione temporis* stabiliva, richiamando l'art. 545 c.p.c., un limite di pignorabilità per i trattamenti vitalizi dei deputati. [A. Contieri]

LA REGIONE MOLISE VIOLA IL RIPARTO DI COMPETENZA STATO-REGIONI NELLA DISCIPLINA DELL'ASSISTENTE PER L'AUTONOMIA E LA COMUNICAZIONE DEGLI ALUNNI CON DISABILITÀ

Corte Cost., sent. 19 aprile – 23 giugno 2023, n. 127, Pres. Sciarra, red. Prosperetti

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[artt. 2, commi 1 e 2, e 5, comma 1, della legge reg. Molise n. 10 del 2022]

(art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 1, comma 3, del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 30 (Ricognizione dei principi fondamentali

in materia di professioni, ai sensi dell'articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131))

Le disposizioni impugnate e, nel suo complesso, la legge reg. Molise n. 10 del 2022 intervengono per disciplinare l'attività svolta dall'assistente per l'autonomia e la comunicazione degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali. Tale figura professionale (AAC) è un assistente *ad personam* che svolge la funzione di facilitare la comunicazione dello studente disabile con i soggetti che interagiscono con lui nel contesto scolastico e non solo e rinviene la sua oramai remota origine nell'art. 42 del d.P.R. n. 616 del 1977, concernente le funzioni in cui si esplica l'assistenza scolastica in relazione alle persone disabili. A tale iniziale disciplina non è mai seguita una normativa organica che inquadrasse la figura dell'AAC a livello nazionale sia per quanto riguarda organicamente le mansioni e il ruolo nella scuola, sia per le modalità di reclutamento. Pur in assenza di tale disciplina organica a livello nazionale, l'attività dell'AAC ha assunto nel tempo un crescente rilievo per effetto degli interventi e delle misure volti a rafforzare i processi di inclusione scolastica degli alunni con disabilità.

La legge molisana, pur nel nobile proposito di colmare la lacuna a livello nazionale per una così importante figura professionale, viola i principi fondamentali in materia di professioni stabiliti dal d.lgs. n. 30 del 2006 e non è conforme alle regole sul riparto di competenze fra Stato e regioni in tale materia. Le disposizioni impugnate della legge molisana danno luogo a un assetto compiuto della figura professionale dell'AAC in esito al quale essa assume una posizione qualificata nell'ambito giuridico in termini di «professione», così eccedendo dal perimetro della competenza legislativa concorrente regionale in materia (come per esempio l'istituzione dell'albo unico ai sensi dell'art. 2 della legge impugnata). L'illegittimità delle disposizioni oggetto di qlc, comporta peraltro la caducazione dell'intera legge 10/22 del Molise: la Corte infatti, nel riscontrare l'illegittimità costituzionale di singole disposizioni regionali impugnate per lesione della competenza legislativa statale nella materia «professioni», si è sovente pronunciata in tal senso allorché le disposizioni residue siano risultate prive di autonoma rilevanza e significatività, in quanto meramente accessorie ovvero complementari alle disposizioni caducate, cui siano inscindibilmente connesse (ex multis, sentt. 228/2018, 132/2010, 93/2008, 57/2007, 424/2005). [F. Minni]

LA REGIONE MOLISE REITERA LA VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DELL'ANNUALITA' DEL BILANCIO

Corte cost., sent. 9 maggio – 23 giugno n. 128, Pres. Sciarra, red.

Prosperetti

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

(l. Reg. Molise n. 16/2022, artt. 1 e 2; n. 17, artt. 1 e 2)

[Cost., art. 117, secondo comma, lett. m); par. 1 dell'Allegato 1, richiamato dal d.lgs. n. 118 del 2011, art. 3]

La Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale delle impugnate disposizioni delle leggi reg. Molise n. 16 e n. 17 del 2022, per lesione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia **«armonizzazione dei bilanci pubblici», in relazione al principio contabile della annualità del bilancio**, posto dal paragrafo 1 dell'Allegato 1, richiamato dall'art. 3 del d.lgs. n. 118 del 2011.

La questione è stata vagliata di recente dalla Corte costituzionale, in riferimento a leggi della stessa Regione Molise di contenuto analogo. In proposito la Corte ha affermato (**sentenza n. 51 del 2023**) che **le risorse occorrenti per effettuare la spesa derivante dal riconoscimento del debito fuori bilancio «non possono che essere rinvenute nel bilancio di previsione che gestisce l'esercizio in cui la spesa è introdotta»**; che, pertanto, l'individuazione e la copertura deve essere contestuale alla previsione dell'onere «per cui 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».

Le affermazioni trovano applicazione anche nella fattispecie in esame: le impugnate disposizioni, approvate nell'agosto del 2022, hanno parimenti individuato la copertura finanziaria nel bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021, anziché 2022, anno in cui è intervenuto il riconoscimento da esse previsto dei debiti fuori bilancio in oggetto e, pertanto, violano anch'esse il principio dell'annualità del bilancio. [F. Covino]

INAMMISSIBILE LA QUESTIONE SE È CARENTE L'ITER LOGICO ARGOMENTATIVO POSTO A FONDAMENTO DELLE VALUTAZIONI DEL RIMETTENTE SIA SULLA RILEVANZA, SIA SULLA NON MANIFESTA INFONDATEZZA

Corte cost., sent. 19 aprile – 23 giugno 2023, n. 129, Pres. Sciarra, red. Zanon

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[L. n. 210/1992, art. 1, co. 1]

(artt. 2, 3, 32 Cost.)

La Corte di cassazione, sezione lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3 e 32 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, co. 1, l. n. 210/1992 di indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati, «nella parte in cui non prevede che il diritto all'indennizzo, istituito e regolato dalla stessa legge e alle condizioni ivi previste, spetti anche ai soggetti che abbiano subito lesioni e/o infermità, da cui siano derivati danni irreversibili all'integrità psico-fisica, per essere stati sottoposti a vaccinazione non obbligatoria, ma raccomandata, antimeningococcica».

Nella specie la Cassazione si trovava a giudicare in ordine ad una sentenza della Corte d'appello di Brescia che aveva riconosciuto – sulla base di una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 1, comma 1, della legge n. 210 del 1992 – il diritto all'indennizzo «per la menomazione all'integrità psico-fisica conseguita alla vaccinazione antimeningococcica» (precisamente con vaccino «Menjugate») nei confronti di un minore che a tale profilassi era stato sottoposto e a cui successivamente erano state riscontrate «condizione di sofferenza acuta cerebrale, disturbo disintegrativo della fanciullezza con modalità subacute», «alterazioni comportamentali e delle funzioni cognitive», non qualificabili come autismo, ma la cui genesi era in termini di elevata e qualificata probabilità determinata dalla vaccinazione.

L'ordinanza richiama contenuti e finalità della legge n. 210/1992 che, in ossequio agli artt. 2 e 32 Cost., e dando seguito alla sentenza n. 307/1990, avrebbe introdotto in favore dei soggetti ivi indicati una «tutela in termini di sicurezza sociale, con scopo solidaristico». La Corte costituzionale ha progressivamente ampliato i soggetti legittimati ad accedere all'indennizzo (sent. n. 27/1998, n. 423/2000). Nel caso sottoposto al Giudice di legittimità, il minore è stato sottoposto ad una vaccinazione non obbligatoria, ma che rientrerebbe nel novero di quelle raccomandate.

Con riferimento al nesso di causalità, la Corte di cassazione richiama nuovamente le osservazioni del consulente d'ufficio, il quale, utilizzando l'algoritmo dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), improntato su sei livelli di attribuzione causale, ha ritenuto pienamente integrato il primo livello, segnalando «concomitante, improvvisa e brusca comparsa di plurimi sintomi di sofferenza cerebrale acuta, occorsi immediatamente dopo il vaccino e di durata maggiore rispetto a quelli di solito osservabili subito dopo la vaccinazione; concomitanti segni di grave regressione psicomotoria autistica, assai rapidamente progrediti; disfunzioni neurologiche di tipo neuromotorio e, successivamente, anomalie

elettroencefalografiche epilettiformi». Tutto ciò ha portato la Corte d'appello a ritenere che la patologia fosse «causalmente collegata, in termini di elevata (o qualificata) probabilità logica, alla vaccinazione antimeningococcica» cui era stato sottoposto il minore. La Corte di cassazione ritiene però non sperimentabile un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, stante l'inequivoco tenore del testo, riferito alle sole «vaccinazioni obbligatorie», né potendosi in senso opposto evocare i principi affermati nella richiamata giurisprudenza costituzionale, che ha riguardato «peculiari vaccinazioni e profilassi», con la conseguenza della non estensibilità di tali precedenti al caso di specie, «pena la sostanziale disapplicazione, ope iudicis, della disposizione scrutinata».

In punto di non manifesta infondatezza, il rimettente evidenzia come il diritto all'indennizzo sia stato esteso da questa Corte anche a coloro che abbiano patito conseguenze invalidanti per effetto di vaccinazioni «assunte nell'ambito della politica sanitaria anche solo promossa dallo Stato» (sent. n. 118/2020; n. 5/2018; n. 268/2017; n. 107/2012)

Le esigenze di solidarietà sociale e di tutela della salute del singolo richiederebbero, allora, che sia la collettività ad accollarsi l'onere del pregiudizio eventualmente patito da coloro che si siano sottoposti a tale trattamento sanitario, mentre «costituirebbe, per contro, un vulnus addossare all'individuo danneggiato il costo del beneficio anche collettivo dell'immunizzazione».

La disposizione sarebbe altresì lesiva del canone della ragionevolezza, comportando un'ingiustificata differenziazione tra quanti si siano sottoposti a vaccinazione in osservanza di un obbligo giuridico e quanti, invece, si siano ad essa sottoposti ottemperando alle raccomandazioni delle autorità sanitarie; ci a fronte del medesimo rilievo che obbligo e raccomandazione assumerebbero al fine della tutela della salute collettiva, giacché, sebbene la tecnica della raccomandazione esprima maggior attenzione all'autodeterminazione individuale, e quindi al profilo soggettivo del diritto alla salute, essa sarebbe pur sempre indirizzata alla salvaguardia della salute come interesse anche collettivo.

La Corte costituzionale rileva, in riferimento a tale specifica profilassi, che il quadro normativo rilevante contiene elementi che il rimettente non ha preso in considerazione valutando la sussistenza dei requisiti di accesso al sindacato di costituzionalità e ciò determina l'inammissibilità delle sollevate questioni.

Se originariamente la somministrazione della vaccinazione anti-meningococcica, sia di gruppo B, sia di gruppo C, era stata prevista quale obbligatoria dal d.lgs. n. 73/2017, veniva espunta in sede di conversione, intervenuta con l. n. 119/2017, da tale elenco, divenendo solo raccomandata.

Richiamando proprio la disciplina dell'indennizzo sottoposta a censura dal giudice a quo, l'art. 5-quater del d.l. n. 73/2017 prevede che «[l]e disposizioni di cui alla legge 25 febbraio 1992, n. 210, si applicano a tutti i soggetti che, a causa delle

vaccinazioni indicate nell'articolo 1, abbiano riportato lesioni o infermità dalle quali sia derivata una menomazione permanente dell'integrità psico-fisica».

Tale disposizione ha dato adito a interpretazioni opposte: da un lato infatti si potrebbe ritenere che, attraverso il suo innesto nel corpo della disciplina soggetta a conversione, il legislatore abbia inteso selettivamente riferirsi alle sole vaccinazioni obbligatorie annoverate all'art. 1, ovvero sia quelle eleggibili ai fini del riconoscimento dell'indennizzo previsto dalla l. n. 210/1992. A sostegno di una simile lettura, potrebbe anche rilevarsi che se, invece, il legislatore avesse voluto mutare la ratio originaria della legge n. 210/1992, allo scopo di ricondurre al perimetro applicativo di quest'ultima anche i danni conseguenti a vaccinazioni raccomandate, sarebbe dovuto intervenire proprio in quella peculiare *sedes materiae*: come accaduto, ad esempio, con l'estensione dell'indennizzo alle ipotesi di vaccinazione raccomandata anti SARS-CoV-2.

Dall'altro la stessa previsione, così come la nuova disciplina contenuta nello stesso art. 1 del d.l. n. 73/2017, è il frutto di un emendamento approvato in sede di conversione, nel corso della lettura svolta dal Senato e non è affatto secondaria la circostanza che le due disposizioni – quella da cui risulta che alcune vaccinazioni sono obbligatorie, altre raccomandate (art. 1), nonché quella che vi fa indistinto e complessivo riferimento, per rendere ad esse applicabili le disposizioni di cui alla legge n.210 del 1992 (art. 5-quater) – abbiano entrambe avuto origine in un momento successivo rispetto all'adozione del decreto-legge, laddove si dovrebbe escludere l'interpretazione che intenda il contenuto dell'art. 5-quater come una sorta di “rinvio fisso” all'impianto originario dell'art. 1, che contemplava solo vaccinazioni obbligatorie. Gli stessi lavori preparatori, sia pur non risolutivamente, restituiscono traccia della possibile volontà del legislatore di riconoscere il diritto all'indennizzo anche ai danneggiati dalle vaccinazioni raccomandate previste dal disegno di legge di conversione.

L'opzione interpretativa descritta, del resto, potrebbe trarre argomenti proprio dalla giurisprudenza della Corte costituzionale che ha fatto discendere dagli artt. 2, 3 e 32 Cost. l'obbligo per lo Stato di accollarsi l'onere del pregiudizio individuale sofferto da chi si sia sottoposto a determinate vaccinazioni raccomandate, risultando di contro ingiusto che siano i singoli danneggiati a sopportare il costo del beneficio collettivo cui hanno contribuito (sent. n. 35/2023, n. 118/2020, n. 268/2017, n. 107/2012, n. 423/2000 e n. 27/1998).

Anche laddove si ritenga che l'art. 5-quater sia capace di restituire il significato normativo da ultimo evidenziato, andrebbe ulteriormente stabilito se esso risulti *ratione temporis* applicabile alla fattispecie oggetto del giudizio principale, che riguarda una vaccinazione. In forza dell'ordinario canone della irretroattività delle leggi, potrebbe, *prima facie*, risponderci negativamente, e ritenersi così che la disposizione in esame dispieghi i propri effetti unicamente in riferimento alle profilassi eseguite dopo la sua entrata in vigore.

Eppure, anche sul profilo dell'efficacia temporale della disposizione è possibile una lettura di segno opposto, che autorizza un'applicazione retroattiva dell'indennizzo. In questo senso potrebbe militare, sia il tenore letterale della disposizione, che utilizza il tempo passato (l'art. 5-quater fa riferimento ai soggetti che «abbiano riportato» lesioni o infermità, dalle quali «sia derivata» una menomazione permanente dell'integrità psico-fisica), sia la circostanza che la stessa Camera dei deputati, nel già richiamato documento di verifica dei costi del provvedimento, si sia interrogata proprio sugli «effetti retroattivi potenzialmente onerosi» della disposizione. Quale ulteriore argomento a favore di una applicazione retroattiva dell'indennizzo potrebbe essere valorizzato il richiamo omnicomprensivo, nell'art. 5-quater, alle «disposizioni di cui alla legge 25 febbraio 1992, n. 210», disciplina che prevede l'indennizzabilità degli «eventi ante legem, al pari di quelli post legem» (sent. n. 118/1996), purché relativi a vaccinazioni evidentemente obbligatorie anche prima della sua entrata in vigore. L'argomento reggerebbe sul presupposto, da dimostrare, che questa stessa prospettiva sia estensibile anche ad una vaccinazione raccomandata, e purché si tratti di profilassi valutabile come tale già prima della conversione del d.l. n. 73/2017 (sent. n. 5/2018).

L'ordinanza di rimessione non menziona il d.l. n. 73 del 2017, né in specie il complessivo contenuto degli elenchi di profilassi di cui all'art. 1, tra i quali quello di cui al comma 1-quater, e tace sullo stesso cruciale art. 5-quater. Sarebbe, invece, spettato al giudice a quo dare conto dell'esistenza di tali rilevanti disposizioni e operare una consapevole ed esplicita scelta tra le differenti soluzioni interpretative che esse dischiudono (analogamente, sent. n. 232/2021).

La circostanza che il giudice rimettente abbia omesso di misurarsi con il significato e gli effetti di tali disposizioni, anche solo al fine di stabilirne eventualmente l'irrilevanza, determina una lacuna che «compromette irrimediabilmente l'iter logico argomentativo posto a fondamento delle valutazioni del rimettente sia sulla rilevanza, sia sulla non manifesta infondatezza» (sent. n. 232, n. 194 e n. 61/2021; analogamente, sent. 42 e n. 29/2023, n. 264/2020, n. 266 e n. 150/2019, ord. n. 244/2017). Per queste ragioni, le sollevate questioni vanno dichiarate inammissibili. [S. Rossi]

**INCOSTITUZIONALITÀ ACCERTATA MA NON DICHIARATA:
URGE UN INTERVENTO RIFORMATORE DELLA DISCIPLINA SUI
TRATTAMENTI DI FINE SERVIZIO DOVUTI AI LAVORATORI PUBBLICI PER RAGGIUNGIMENTO DEI LIMITI DI ETÀ**

Corte cost., sent. 19 giugno – 23 giugno 2023, n. 130, Pres. Sciarra, red. De Pretis

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 3, c. 2°, del decreto-legge 28.03.1997, n. 79, convertito, con modificazioni, nella legge 28.05.1997, n. 140, e dell'art. 12, c. 7°, del decreto-legge 31.05.2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30.07.2010, n. 122]

(art. 36 Cost.)

Con la sentenza n. 130/2023 la Corte costituzionale si è pronunciata sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal TAR Lazio in merito all'art. 3, c. 2°, del d.l. n. 79/1997 e dell'art. 12, c. 7°, del d.l. n. 78/2010, come rispettivamente convertiti, **in tema di trattamenti di fine servizio, comunque denominati, dovuti ai lavoratori pubblici a seguito di cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti di età.**

Secondo il giudice rimettente, le disposizioni censurate, nel prevedere rispettivamente il differimento e la rateizzazione del versamento di tali prestazioni, si ponevano in contrasto con la garanzia costituzionale della giusta retribuzione, poiché idonee ad arrecare al beneficiario un'utilità inferiore rispetto a quella derivante da una liquidazione tempestiva. In ossequio ai principi espressi dalla Corte stessa nella [sentenza n. 159/2019](#), poi, argomentava che le disposizioni in scrutinio erano irragionevolmente e sproporzionatamente lesive dei diritti dei lavoratori pubblici in quanto, pur essendo state introdotte per far fronte ad una situazione di crisi contingente della finanza pubblica, avevano ormai assunto «carattere strutturale», ponendosi così in aperta frizione con l'art. 36 Cost.

La Corte, facendo ampi richiami della sentenza n. 159/2019, ha rammentato che le indennità di fine servizio come quelle disciplinate dalle disposizioni censurate assolvono sia ad una funzione retributiva – ciò che le attira nell'ambito applicativo dell'art. 36 Cost. – sia previdenziale. Tuttavia, se da un lato è vero che la garanzia della giusta retribuzione «si sostanzia non soltanto nella congruità dell'ammontare concretamente corrisposto, ma anche nella tempestività dell'erogazione», dall'altro, è altresì vero che «il trattamento di fine servizio costituisce un rilevante aggregato della spesa di parte corrente e, per tale ragione, incide significativamente sull'equilibrio del bilancio statale», sicché «non è da escludersi, [...] in assoluto» che il legislatore possa «comprimere il diritto del lavoratore alla tempestiva corresponsione del trattamento di fine servizio», qualora gravi situazioni di difficoltà finanziaria lo richiedano. Tale compressione, però, deve ancorarsi al rispetto di un criterio ispirato alla ragionevolezza e alla proporzionalità della misura, oltre che essere condizionata a una «rigorosa delimitazione temporale dei sacrifici

imposti [...], i quali devono essere eccezionali, transeunti, non arbitrari e consentanei allo scopo prefisso».

Ricostruito, quindi, il quadro dei principi in cui si inseriscono le questioni di legittimità poste al suo scrutinio, il Giudice delle leggi ha ravvisato come **i termini dilatori previsti dalle disposizioni censurate, oggi, non siano più rispettosi di nessuno dei requisiti richiamati**: essi, infatti, hanno «smarrito un orizzonte temporale definito» (sentenza n. 159 del 2019), così determinando la **trasformazione di quello che originariamente era un «intervento urgente di riequilibrio finanziario» in una «misura a carattere strutturale, che ha gradualmente perso la sua [...] ragionevolezza**», non essendo più idoneo a garantire un equilibrato componimento dei contrapposti interessi alla tempestività della liquidazione del trattamento, da un lato, e al pareggio di bilancio, dall'altro.

Tra l'altro – hanno evidenziato i Giudici di Palazzo della Consulta – già **con la sentenza n. 159/2019 era stato lanciato un monito al legislatore affinché questi intervenisse a «ridefinire una disciplina»** – quella relativa alla materia dei trattamenti di fine servizio per raggiungimento dei limiti di età, appunto – «**non priva di aspetti problematici**», il quale, tuttavia, è rimasto inascoltato.

Nonostante il *vulnus* costituzionale riscontrato, **la Corte ha dichiarato le questioni inammissibili** in quanto **la determinazione dei mezzi e delle modalità di attuazione di un simile intervento riformatore «attinge alla discrezionalità del legislatore»**. Tale discrezionalità però – ha ammonito – deve «ritenersi, temporalmente limitata» in quanto «**la lesione delle garanzie costituzionali determinata dal differimento della corresponsione delle prestazioni in esame esige [...] un intervento riformatore prioritario**», non essendo più «tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa in ordine ai gravi problemi individuati». [R. Mazza]

LA LEGGE REGIONALE NON PUÒ IMPORRE NUOVI ONERI CONTRATTUALI AGLI APPALTATORI

Corte cost., sent. 18 aprile – 27 giugno 2023, n. 132, Pres. Sciarra, red. Navarretta

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 23 co. 2 della legge della Regione Puglia 11/05/2001 n. 13]

(Art. 117 Cost. co. 2 lett. L)

La Corte d'appello di Bari ha sollevato una questione di legittimità costituzionale riguardante l'articolo 23, comma 2, della legge regionale della Puglia n. 13/2001. Tale disposizione richiede all'impresa appaltatrice di costituire un deposito cauzionale in caso di aumento dei costi dell'opera a seguito dell'iscrizione di riserve sui documenti contabili. La questione di legittimità costituzionale è stata promossa sulla base della violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione, che assegna la competenza esclusiva al legislatore statale in materia di "ordinamento civile".

La Corte ha accolto la tesi del giudice *a quo*, argomentando che l'art. 23, comma 2, della legge regionale interviene su aspetti riconducibili al diritto privato e al diritto contrattuale, che sono ambiti riservati alla legislazione statale. I giudici costituzionali hanno respinto un'eccezione sollevata dall'appaltatore, il quale sosteneva che la legge statale aveva abrogato implicitamente la legge regionale in questione. Al contrario, la Corte ha sostenuto che spetta al giudice *a quo* valutare l'effettiva abrogazione di una disposizione, e nel caso specifico, il legislatore regionale non avrebbe avuto la competenza originaria per introdurre la disposizione contestata. Nel merito, la Corte ha affermato che l'art. 23, comma 2, della legge regionale viola il vecchio limite del "diritto privato", ora trasfuso *post* 2001 nella competenza "ordinamento civile", in quanto introduce istituti propri del diritto contrattuale e impone oneri all'appaltatore che influiscono sull'autonomia contrattuale. La norma, inoltre, secondo la Corte, non trova corrispondenza nella legislazione statale vigente al momento della sua emanazione e non sembra rispondere a un interesse pubblico sufficiente a giustificare una competenza legislativa regionale in materia di "ordinamento civile". In conclusione, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 2, della legge regionale della Puglia in quanto viola il limite del "diritto privato" e la competenza legislativa statale esclusiva sulla materia "ordinamento civile", a cui è sotteso l'interesse costituzionale «di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti fra privati». [F. Medico]

**LA CORTE COSTITUZIONALE DI NUOVO IN TEMA DI SPESE PER
PRESTAZIONI SANITARIE ULTERIORI AI "LEA" E REGIONI ASSOG-
GETTATE A PIANI DI RIENTRO DAL DISAVANZO SANITARIO: ILLE-
GITTIMO LO SCREENING IN REGIME DI GRATUITÀ PREVISTO
DALLA DISCIPLINA DELLA REGIONE PUGLIA**

Corte cost., sent. 10 maggio – 4 luglio 2023, n. 134, Pres. Sciarra, red. Zanon

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[artt. 2, co. 1, 3, co. 4, 5, co. 4, 16 e 17, co. 3, lett. *a*) e *b*), l.r. Puglia n. 14/2022]

(artt. 3, 32, co. 2, e 117, co. 2, lett. *l*), e co. 3, Cost.)

Con la sentenza indicata in epigrafe, la Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi in via principale sulla legittimità costituzionale di plurime disposizioni della legge della Regione Puglia n. 14/2022 («Tumore colon-retto. Misure per il potenziamento dello screening di popolazione e consulenza oncogenetica»).

Con il primo motivo di ricorso viene contestata la legittimità costituzionale degli artt. 2, co. 1, 3, co. 4, e dell'art. 5, co. 4 della legge regionale per violazione degli artt. 3, 32, co. 2, 117, co. 2, lett. *l*), e co. 3, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 3, co. 15, del d.lgs. n. 124/1998.

Con il secondo e il terzo motivo di ricorso, viene lamentata l'illegittimità costituzionale degli artt. 16 e 17, co. 3, in relazione all'art. 117, co. 3, Cost., sotto il profilo del rispetto dei principi di «coordinamento della finanza pubblica» e, rispetto all'art. 17, co. 3, anche in relazione all'art. 117, co. 2, lett. *l*), Cost., per violazione della competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento civile».

Con il primo “blocco” di disposizioni impugnate la Regione prevede che in caso di mancata esecuzione dei “test di selezione” su invito della ASL venga irrogata la medesima sanzione pecuniaria prevista per la mancata disdetta delle prenotazioni ad iniziativa degli assistiti e ciò in forza dell'equiparazione operata – quale presupposto logico e giuridico – dall'art. 2, co. 1, della legge regionale.

La Corte costituzionale ritiene fondata l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione in relazione all'art. 2, co. 1, l.r., per difetto di corrispondenza tra il contenuto del ricorso, da un lato, e la delibera del Consiglio dei ministri di autorizzazione all'impugnazione e l'allegata relazione ministeriale, dall'altro, con la conseguenza di far ritenere insussistente l'interesse a ricorrere anche rispetto alle ulteriori due norme impugnate. In tale prospettiva, infatti, la giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che, stante la natura politica dell'atto di impugnazione, è necessaria la corrispondenza tra il contenuto del ricorso e la deliberazione con cui l'organo legittimato si determina all'impugnazione, dovendosi – in mancanza – ritenere insussistente la volontà del ricorrente di promuovere la relativa q.l.c. (in tal senso, si vedano, *ex plurimis*, sentt. n. 278/2010, n. 128/2018 e giurisprudenza ivi citata).

Con il secondo motivo, viene impugnato, per contrasto con l'art. 117, co. 3, Cost., l'art. 16 della l. r. n. 14/2022, che prevede l'istituzione del “codice di

esenzione D98” per la consulenza genetica oncologica (CGO) e l’eventuale test molecolare per le persone con storia personale e familiare di tumore come individuate dal comma 2 dell’art. 8 della legge regionale, nonché per gli eventuali programmi di sorveglianza clinico-strumentale *ex art.* 13.

La Corte costituzionale dichiara la q.l.c. fondata poiché la disposizione impugnata, nel consentire lo screening in regime di gratuità (attraverso l’istituto codice di esenzione), introduce un livello ulteriore di assistenza sanitaria non ricompreso tra quelli individuati dal d.P.C.M. del 12 gennaio 2017, né dalle raccomandazioni del Ministero della Salute e del Piano nazionale della prevenzione (PNP) 2014-2018 cui rinvia il d.P.C.M., alla lettera F8 dell’Allegato 1 («Screening oncologici definiti dall’Accordo Stato Regioni del 23 marzo 2005 e dal Piano nazionale della prevenzione 2014-2018»). Ne discende la violazione del principio di diritto in virtù del quale alle Regioni assoggettate ai vincoli dei piani di rientro dal disavanzo sanitario è precluso di incrementare la spesa sanitaria erogando prestazioni ulteriori ai LEA. Di talché, la Corte dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 16, della legge della Regione Puglia n. 14/2022 per violazione dell’art. 117, co. 3, Cost. in riferimento al principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica recato dell’art. 1, co. 174, della legge n. 311/2004 (legge finanziaria 2005).

Da ultimo, con il terzo motivo, si impugna l’art. 17, co. 3, lettere *a)* e *b)*, della legge della Regione Puglia, ove si prevede che l’Assessorato regionale alle politiche della salute provveda, entro sei mesi, a fornire indicazioni alle aziende sanitarie della Regione ai fini del «potenziamento delle risorse umane e strumentali delle strutture di Gastroenterologia ed Endoscopia Digestiva coinvolte nel programma di screening» e della «organizzazione di una rete regionale hub e spoke in grado di adempiere alle maggiori necessità di colonscopie derivanti dall’incremento delle lesioni diagnosticate».

In particolare, l’art. 17, comma 3, l.r. viene impugnato sotto tre distinti profili, il primo vertente sulle lettere *a)* e *b)* ed i restanti due sulla sola lettera *a)*: *i)* contrasto dell’art. 17, co. 3, lett. *a)* e *b)* con il terzo comma dell’art. 117 Cost., in riferimento ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica di cui all’art. 2, commi 80 e 95, della l. n. 191/2009 (legge finanziaria 2010), per mancato rispetto degli obblighi di risparmio stabiliti nel piano di rientro; *ii)* contrasto dell’art. 17, co. 3, lett. *a)* con il terzo comma dell’art. 117 Cost., in riferimento al principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica di cui all’art. 11, co. 1, del d.l. n. 35/2019, come convertito, per superamento dei limiti di spesa per il personale ivi contenuti; e *iii)* contrasto dell’art. 17, co. 3, lett. *a)* e *b)* con l’art. 117, co. 2, lett. *b)*, Cost.

Quanto al profilo *sub i)*, la questione viene dichiarata non fondata in forza della rilevata assenza di contrasto tra le disposizioni impuginate e il programma operativo 2016-2018 vigente e, correlativamente, con il piano di rientro.

Sono dichiarate non fondate anche le questioni sollevate in relazione alla lettera *a)* del terzo comma dell'art. 13 della legge regionale. Rispetto al profilo *sub ii)*, la Corte ritiene, infatti, che la disposizione impugnata, in mancanza di indici testuali volti ad autorizzare *expressis verbis* una deroga ai limiti di cui al menzionato art. 11, co. 1, del d.l. n. 35/2019, debba essere interpretata in senso conforme alla normativa statale interposta. Quanto alla questione *sub iii)*, si esclude che la disposizione ricada nella materia di competenza esclusiva statale «ordinamento civile», dovendo essere piuttosto ricondotta alla materia dell'organizzazione amministrativa regionale, di competenza legislativa residuale delle regioni. [A.C. Visconti]

IL DIRITTO AL NOME QUALE SEGNO DISTINTIVO DELL'IDENTITÀ PERSONALE

Corte cost., sent. 10 maggio – 4 giugno 2023, n. 135, Pres. Sciarra, red.

Navarretta

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[299, co. 1, codice civile]

(artt. 2, 3; 117, co.1, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 8 e 14 CEDU, e art. 7 CDFUE)

Sollecitata dalla Corte d'appello di Salerno la Consulta si è trovata a valutare una questione di legittimità costituzionale prospettata in relazione all'art. 299, co. 1, del codice civile - nella parte in cui preclude all'adottando maggiore d'età la possibilità di anteporre il suo originario cognome a quello dell'adottante - e sollevata in relazione agli artt. 2, 3 e 117, co. 1, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 8 e 14 CEDU, nonché all'art. 7 CDFUE.

I giudici delle leggi dopo aver dichiarato d'ufficio l'inammissibilità della q.l.c. in relazione all'ultimo dei parametri suindicati, hanno proceduto ad esaminarla nel merito con riferimento agli altri parametri costituzionali invocati (artt. 2, 3 Cost.).

Ricostruiti gli aspetti essenziali del diritto al nome la Corte ha ripercorso l'evoluzione giurisprudenziale in materia, ricordando come tale diritto sia un "tratto essenziale della [...] personalità" (sentt. nn. 268/2002; 120/2001, 286/2016), da riconoscersi come "diritto fondamentale della persona umana" ex art. 2 Cost. (sentt. nn. 268/2002, 297/1996, 13/1994) e da concepirsi come inscindibilmente connesso con la tutela dell'identità personale, di cui è un "segno distintivo (sent. n. 297/1996).

La Corte si è, quindi soffermata sulla censura del giudice rimettente incentrata non sulla regola dell'anteposizione del cognome dell'adottante a quello dell'adottando maggiorenne, quanto piuttosto sull'automatismo imposto dalla norma impugnata.

Si sostiene, cioè, che in presenza di adottando maggiorenne la rigidità e l'automaticità del meccanismo previsto si pongano come irragionevoli, sacrificando aprioristicamente il diritto all'identità personale dell'adottando.

Accogliendo le censure prospettate dal Giudice rimettente, la Consulta ha, quindi, dichiarato "l'illegittimità costituzionale dell'art. 299, primo comma, del codice civile, nella parte in cui non consente, con la sentenza di adozione, di aggiungere, anziché di anteporre, il cognome dell'adottante a quello dell'adottato maggiore d'età, se entrambi nel manifestare il consenso all'adozione si sono espressi a favore di tale effetto".

Secondo il Giudice delle leggi, infatti, "da un lato, l'ordine con cui il cognome dell'adottante si unisce a quello dell'adottato maggiore d'età incide sul diritto all'identità personale di quest'ultimo, che è associato al suo originario cognome", sotto diverso profilo, "il medesimo ordine condiziona il rilievo attribuito al frammento di identità dell'adottante – il suo cognome – che viene assunto dall'adottato, onde rappresentare il nuovo vincolo giuridico".

Ne consegue che se "l'adottato maggiore d'età ha esigenza di veder tutelato il suo diritto all'identità personale attraverso l'aggiunta, in luogo della anteposizione, del cognome dell'adottante al proprio e se anche l'adottante è favorevole a tale ordine, che non incide sul suo consenso all'adozione, è irragionevole non consentire che la sentenza di adozione possa disporre il citato effetto". [C. Drigo]

SICILIA: ILLEGITTIMI I CONTINUI RINVII DELLE ELEZIONI DEGLI ORGANI DI CITTÀ METROPOLITANE E LIBERI CONSORZI

Corte cost., sent. 6 giugno – 6 luglio 2023, n. 136, Pres. Sciarra, red. Viganò

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 13, commi 43, 71 e 108, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022]

(Artt.1, primo comma, 3, 5, 97, 114, 117, secondo comma, lettera h), Cost., e art. 43 dello statuto speciale della Regione Sicilia)

Con ricorso statale sono state promosse, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 43, 71 e 108, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022. Tutte le questioni sono state ritenute fondate.

Con la prima delle disposizioni sospettate di illegittimità, essenzialmente, il legislatore siciliano disponeva un ennesimo (il sedicesimo, a partire dal 2015) rinvio delle elezioni per la prima costituzione degli organi elettivi delle neoistituite città metropolitane e dei liberi Consorzi comunali (che, nella Regione Sicilia, hanno preso il posto delle province) e la proroga dei poteri dei commissari straordinari. La questione è stata ritenuta fondata in quanto, rileva la Corte, **«attraverso interventi puntuali e continui nel corso di otto anni, il legislatore regionale ha di fatto impedito la costituzione degli enti di area vasta in Sicilia, in spregio a quanto prescritto dagli artt. 5 e 114 Cost.»**. Peraltro, in occasione dell'ultimo "rinvio" il legislatore regionale non si è neppure premurato di fornire alcuna «giustificazione» (neppure rinvenibile nei lavori preparatori), con violazione anche dell'art. 3 Cost., sotto il profilo della mancata ragionevolezza dell'ulteriore dilazione.

La declaratoria di illegittimità è accompagnata anche dal monito dei giudici costituzionali secondo cui **«[a] tale situazione deve essere posto rimedio senza ulteriori ritardi, attraverso il tempestivo svolgimento delle elezioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani, affinché anche in Sicilia gli enti intermedi siano istituiti e dotati dell'autonomia loro costituzionalmente garantita, e si ponga fine alla più volte prorogata gestione commissariale»**.

La seconda disposizione censurata riguardava invece la previsione dell'applicazione nella Regione Sicilia (e con estensione temporale), di una semplificazione procedimentale disposta, in via provvisoria, dal Legislatore statale in materia di autorizzazione agli spettacoli dal vivo (art. 38-bis del d.l. n. 76 del 2020).

Tuttavia, ad avviso della Corte (che ha condiviso la tesi sostenuta dalla difesa erariale), la disposizione statale si fonda sul presupposto dell'avvenuto trasferimento ai Comuni delle funzioni di polizia amministrativa di cui agli artt. 68 e 69 TULPS (la cui disciplina rientra nella potestà esclusiva statale *ex* art. 117, secondo comma, lettera h) Cost.). Detto trasferimento di funzioni, peraltro, ha riguardato le sole regioni a Statuto ordinario, in quanto «con riguardo alle regioni a statuto speciale invece [...] la sostituzione di uffici dello Stato, nella loro organizzazione obiettiva, concernente le funzioni, e subiettiva, concernente il personale, non [è] ammissibile se non in seguito a speciali norme di attuazione» (sentenza n. 12 del 1959).

In definitiva, con la disposizione censurata, la Regione «ha disatteso l'art. 43 dello statuto speciale, ai sensi del quale **il trasferimento delle funzioni in esame ai comuni, che è *prius* logico rispetto alla loro semplificazione, richiede l'adozione di norme di attuazione statutaria che non possono essere sostituite da un**

intervento unilaterale del legislatore regionale» e ha, ulteriormente, interferito con la potestà legislativa statale in materia di «ordine pubblico e sicurezza».

L'ultima questione esaminata riguarda la previsione che le comunità-alloggio e i centri socio-riabilitativi realizzati in deroga agli strumenti urbanistici, in applicazione dell'articolo 10 della legge n. 104/1992, possa comportare una «modifica permanente della programmazione urbanistica purché gli immobili siano stati già realizzati ed i titoli rilasciati almeno 18 mesi prima della data di entrata in vigore della legge regionale 3 febbraio 2021, n. 2». Tuttavia, lo stesso art. 10 della L. 104/1992, richiamato dalla Legge regionale, dispone che «[i]l venir meno dell'uso effettivo per gli scopi di cui alla presente legge prima del ventesimo anno comporta il ripristino della originaria destinazione urbanistica dell'area»: previsione, questa, che la Corte ritiene volta a garantire «una equilibrata soddisfazione dei diversi interessi afferenti al governo del territorio» (cfr. sentenza n. 406 del 1992), imponendo che la deroga agli strumenti urbanistici sia bilanciata dalla destinazione degli immobili «al soddisfacimento delle esigenze preminenti delle persone disabili per un arco temporale sufficientemente esteso, in modo da prevenire la possibilità di un utilizzo abusivo di tale deroga». Al contrario, la disposizione regionale, in violazione degli artt. 3 e 97 Cost., permetterebbe di cristallizzare la destinazione urbanistica degli immobili senza che ne sia garantito l'effettivo (e prolungato) impiego in relazione alle finalità sottese alla normativa statale. [F. Conte]

IL POTERE CAUTELARE RICOMPRENDE ANCHE LA FACOLTÀ DI ADOTTARE MISURE “ATIPICHE”. RESPINTO IL RICORSO DELLA REGIONE VENETO IN MATERIA DI ATTIVITÀ VENATORIA

Corte cost., sent. 19 aprile – 6 luglio 2023, n. 137, Pres. Sciarra, red. D'Alberti

Giudizio per conflitto di attribuzione tra enti

[Ordinanze cautelari del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, sezione prima, 20/06/2022, n. 615 e 15/07/2022, n. 656]

(Artt. 101, c. 2, 117, c. 4, 121, c. 2, 123, c. 1, 134)

Nell'ambito di un **conflitto di attribuzione tra enti**, la Corte costituzionale ha dichiarato non fondati i ricorsi promossi dalla Regione Veneto in relazione alle ordinanze cautelari del TAR Veneto nn. 615 e 656 del 2022, riguardanti il mantenimento, in specifici territori regionali, delle speciali forme di tutela dall'esercizio dell'**attività venatoria** previste per le zone faunistiche alpine.

Nello specifico, con la **l. reg. Veneto n. 2/2022** è stata prevista la sottoposizione dell'intero territorio del comune di Rivoli Veronese e di parte di quello di Caprino Veronese nel regime giuridico degli ambiti territoriali di caccia (ATC), dunque, escludendoli tra quelli rientranti (quindi, tutelati) nelle zone faunistiche delle Alpi (da ora ZFA).

Per tali motivi, i comuni richiamati adivano il giudice amministrativo al fine della preventiva sospensione e successivo annullamento dell'approvato piano faunistico-venatorio *ex art. 1, l.reg. Veneto n. 2/2022*: richieste poi accolte nelle ordinanze cautelari predette.

Pertanto, secondo la Regione Veneto i provvedimenti di cui sopra avrebbero disposto in diretto e radicale contrasto con le previsioni della l.reg. Veneto n. 2/2022 e sarebbero stati adottati in carenza assoluta di giurisdizione, ledendo, al contempo, l'autonomia legislativa regionale e le competenze del relativo consiglio. In particolare, le violazioni riguarderebbero: l'art. 101, c. 2 Cost., per abnorme uso del potere giurisdizionale; l'art. 134 Cost. che attribuisce alla sola Corte costituzionale il giudizio di legittimità sulle leggi; l'art. 117, c. 4, Cost. circa la competenza residuale regionale in materia di caccia; l'art. 121, c. 2, Cost. sulle competenze del consiglio regionale.

Ebbene, i giudici costituzionali, riunendo i due giudizi perché di analogo tenore, hanno ritenuto **non fondate** le doglianze poste dalla Regione Veneto, considerando legittime le ordinanze cautelari in commento; segnatamente, secondo la Consulta il TAR Veneto ha agito nei limiti di interesse dei soggetti interessati, limitandosi a specificare l'effetto proprio della sospensione degli atti amministrativi originati dalla l.reg. Veneto 2/2022, chiarendo, quindi, quale sia la disciplina del prelievo venatorio nei territori interessati dal momento della disposta sospensione. Secondo la Corte, infatti, **il potere cautelare non si esaurisce nella sola sospensione dell'atto, ma si allarga anche alla possibilità di adottare misure "atipiche", a contenuto propulsivo o sostitutivo**, con ciò non interferendo, almeno nel caso in commento, nelle prerogative legislative regionali. [P. Giovarruscio]

**DELEGIFICAZIONE: LA LEGGE DI AUTORIZZAZIONE N. 8/2010
DELLA REGIONE CAMPANIA È INIDONEA A FORNIRE I CRITERI
PER L'ESERCIZIO DELLA POTESTÀ REGOLAMENTARE**

Corte cost., sent. 23 maggio – 10 luglio 2023, n. 138, Pres. Sciarra, red. Barbera

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 2, comma 1, della legge della Regione Campania 6 agosto 2010, n. 8]

(artt. 97, 121 e 123 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 56, comma 4, dello Statuto della Regione Campania)

Il Consiglio di Stato dubita della legittimità dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Campania n. 8 del 2010, in riferimento all'art. 123 Cost. Secondo la prospettazione del giudice rimettente, infatti, vi sarebbe una violazione dell'art. 56, comma 4, dello statuto della Regione Campania con il quale si prevede che «[n]elle materie di competenza esclusiva della Regione la legge regionale può autorizzare la Giunta ad emanare regolamenti in materie già disciplinate con legge», a patto che «la legge regionale di autorizzazione determin[i] le norme generali regolatrici della materia e dispon[ga] l'abrogazione delle norme legislative vigenti, con effetto dalla data dell'entrata in vigore delle norme regolamentari». La norma censurata avrebbe invece regolato un processo di delegificazione, senza indicare con sufficiente analiticità i criteri per orientare l'esercizio della potestà regolamentare.

Dello stesso avviso la Corte, secondo la quale i fini di «imparzialità, buon andamento dell'amministrazione regionale e trasparenza dell'azione amministrativa» e di «perseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia, ed economicità nell'esercizio dei compiti e delle funzioni assegnate alle strutture organizzative individuate» richiamati dalla normativa impugnata (art. 2, comma 1, lettera *a*) e *c*)), sono inadeguati a conferire un'**attitudine regolatrice alla norma generale**. «Difatti, è ovvio che i pubblici uffici non possano che essere strutturati, per vincolo costituzionale, in tali termini». Inoltre, anche le disposizioni contenute nel Titolo IX dello statuto regionale, e richiamate dalla norma censurata, sono inadeguate a fungere da norme regolatrici per la loro estraneità alla materia delegificata. Analogamente, le disposizioni non abrogate «si riferiscono a profili marginali, senza che vi sia modo di indurre da essi criteri di vincolo quanto all'esercizio del potere regolamentare».

Viceversa, alle lettere *b*), *d*) e *e*) della normativa censurata si prevede una indicazione pertinente e specifica rispetto alla riconfigurazione dell'ordinamento amministrativo della Giunta, oggetto del processo di **delegificazione**; tuttavia non coprono adeguatamente l'intera materia, così da risultare, a questo fine, insufficienti.

Pertanto è dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Campania n. 8 del 2010, e l'incostituzionalità consequenziale del comma 2 del medesimo articolo, che prevede l'abrogazione, alla data di entrata in vigore del regolamento, della legge regionale Campania n. 11 del 1991. [M. Caldironi]

**LA CORTE COSTITUZIONALE SULLA RILEVANZA DELLE CIRCO-
STANZE DI TEMPO E SPAZIO NELLA PUNIBILITÀ DEL PORTO DI
ARMI IMPROPRIE “NOMINATE”**

Corte cost., sent. 10 maggio – 10 luglio 2023, n. 139, Pres. Sciarra, red. Zanon

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 4, comma 2, prima parte, Legge 18 aprile 1975, n. 110]

(artt. 3, 25 co. 2 e 27 co. 3 Cost)

Con la sentenza n. 139 del 10 luglio 2023, la Corte Costituzionale ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 4, comma 2, prima parte, n. 110 del 1975 (*Norme integrative della disciplina vigente per il controllo delle armi, delle munizioni e degli esplosivi*) – che **punisce chi, senza giustificato motivo, porta fuori della propria abitazione alcuni strumenti “nominati”** (bastoni muniti di puntale acuminato, strumenti da punta o da taglio atti ad offendere, mazze, tubi, catene, fionde, bulloni e sfere metalliche).

La questione era stata sollevata dal Tribunale di Lagonegro (con ordinanza del 14 gennaio 2022) con riferimento **agli artt. 3, 25, comma 2, e 27, comma 3, della Costituzione, nella parte in cui la disposizione penale non prevede, ai fini della punibilità, «la sussistenza di circostanze di tempo e luogo» dimostrative di un pericolo concreto di un loro utilizzo in danno di terzi**. In particolare, i dubbi di legittimità si concentravano: **sull’irragionevole disparità di trattamento** rispetto al porto degli altri strumenti “innominati” indicati nella seconda parte del medesimo comma («qualsiasi altro strumento non considerato espressamente come arma da punta o da taglio, chiaramente utilizzabile, per le circostanze di tempo e di luogo, per l’offesa alla persona») dotati di una capacità lesiva equivalente, se non maggiore; **sull’offensività del fatto**, nel caso in cui le circostanze di tempo e luogo escludano il pericolo di offesa alla persona; e **sulla funzione rieducativa della pena**, nel caso in cui, in base alle stesse circostanze, il comportamento non appaia, in concreto, offensivo.

La Corte costituzionale ha ritenuto la questione infondata sotto tutti i profili.

Quanto al primo, **la Corte ha ritenuto che la distinzione tra strumenti “nominati” e “innominati”** operata dalla norma censurata «**non è priva di ratio**». Il legislatore avrebbe infatti deciso di trattare con maggior rigore il caso in cui la condotta ad oggetto strumenti o «oggettivamente più pericolosi» o comunque «più frequentemente rivolta all’uso illecito».

Anche in riferimento al secondo punto (che attiene al profilo **dell'offensività**), la Corte, dopo aver ribadito che **il principio di offensività in astratto «non implica che l'unico modello, costituzionalmente legittimo, sia quello del reato di danno»** e che, pertanto **rientra «nella discrezionalità del legislatore optare per forme di tutela anticipata**, le quali colpiscano l'aggressione ai valori protetti nello stadio della semplice esposizione a pericolo», ha ritenuto **non irragionevole – alla luce degli interessi tutelati - la decisione del legislatore di anticipare la tutela allo stadio del pericolo presunto**. Quanto al profilo della **compatibilità con la categoria dell'offensività in concreto**, invece, la Corte costituzionale segnala la scorretta interpretazione del principio alla base dell'ordinanza di rimessione. È vero, si legge nella sentenza, «che il tenore letterale della disposizione esclude – secondo il diritto vivente – che, riguardo al porto degli strumenti “nominati”, il giudice debba accertare una situazione di pericolo concreto di impiego dello strumento per l'offesa, alla luce delle circostanze di tempo e di luogo (come invece per gli strumenti “innominati”)», ma è altrettanto vero, ricorda la Corte, che non è in questo modo che opera il principio di offensività rispetto ai reati di pericolo presunto, per i quali **«il giudice deve escludere la punibilità di fatti pure corrispondenti alla formulazione della norma incriminatrice, quando alla luce delle circostanze concrete manchi ogni (ragionevole) possibilità di produzione del danno»**. Circostanza non esclusa dalla disposizione impugnata, che, in sede di applicazione giudiziale, permette di escludere la punibilità alla luce delle **caratteristiche dell'oggetto e/o delle «condizioni spazio-temporali del porto, qualora esse dimostrino l'inesistenza di qualsiasi (apprezzabile) pericolo di tale utilizzazione»**.

L'ultimo profilo, quello attinente alla violazione dell'art. 27, terzo comma, Cost., essendo priva di autonomia rispetto a quella che riguarda l'offensività del fatto, **viene assorbita** dalla soluzione di questa. [A. Arcuri]

**LA SOLA PUBBLICAZIONE NELL'ALBO NOTIZIARIO E NEL SITO
DELL'ARER PREVISTA DALLA NORMATIVA DELLA REGIONE
VALLE D'AOSTA CONTRASTA CON GLI ARTT. 3 E 97 DELLA COSTI-
TUZIONE**

**Corte cost., sent. 19 aprile – 11 luglio 2023, n. 140, Pres. Sciarra, red. Antoni-
nini**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[artt. 3, co. 2, secondo e terzo periodo, l.r. Valle d'Aosta n. 8/2022]

(artt. 3, 97 e 117, co. 2, lett. *l*), Cost.; art. 2, lett. *a*), Statuto speciale per la Valle d'Aosta)

Con la sentenza indicata in epigrafe, la Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi, in via principale, sulla legittimità costituzionale del secondo e terzo periodo dell'art. 3, co. 2, della legge della Regione Valle d'Aosta n. 8/2022, recante «Disposizioni in materia di interventi di riqualificazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica» in relazione a plurimi parametri costituzionali e, segnatamente, agli artt. 3, 97 e 117, co. 2, lett. *l*), della Costituzione, oltretutto all'art. 2, lett. *a*), della legge costituzionale n. 4/1948, recante «Statuto speciale per la Valle d'Aosta».

Ad essere oggetto di impugnazione sono in particolare le disposizioni che – ai fini del reclutamento di personale in posizione non dirigenziale a tempo determinato, individuato, nel numero di due unità, in via straordinaria e urgente per un periodo di 36 mesi – prevedono, la prima, lo svolgimento delle prove selettive per soli titoli e prova orale, escludendo, dunque, la prova scritta e, la seconda, la pubblicazione dei bandi esclusivamente nell'albo e nel sito istituzionale dell'Azienda regionale per l'edilizia residenziale (ARER).

Ad avviso della parte ricorrente, tali previsioni sarebbero lesive di disposizioni tanto costituzionali, quanto statutarie. Ad essere violato sarebbe, *in primis*, l'art. 117, co. 2, lett. *l*), Cost. in riferimento alla competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento civile», per contrasto – quali norme interposte – con l'art. 35, co. 3, lett. *a*), del d.lgs. n. 165/2001 e con l'art. 4, co. 1-*bis*, del d.P.R. n. 487/1994. In via correlata, si profilerebbe un *vulnus* all'art. 2, lett. *a*), dello Statuto speciale, ove vincola la discrezionalità legislativa regionale in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale» al rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, in cui rientrano le previsioni di cui al menzionato d.lgs. n. 165/2001.

Nel merito, la Corte costituzionale si esprime nel senso della non fondatezza, per essere le censurate disposizioni regionali non riconducibili alla materia «ordinamento civile», bensì alla «materia residuale dell'organizzazione amministrativa regionale», in quanto attinenti a una fase antecedente all'instaurazione dei rapporti lavorativi (*Cons. in dir.*, p.to 5.1). Nondimeno, la Consulta ritiene infondata l'ulteriore questione sollevata in relazione all'art. 2, lett. *a*), dello Statuto speciale, nella misura in cui, in virtù della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della l. cost. n. 3/2001, «la competenza legislativa residuale in materia di organizzazione amministrativa del personale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. [...] spetta anche alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste», in quanto «forma di

autonomia più ampia di quella primaria già attribuitale dall'art. 2 dello statuto speciale», si da escludere che le norme fondamentali di riforma economico-sociale possano vincolare la potestà residuale della Regione (*Cons. in dir.*, p.to 5.2).

Rispetto agli artt. 3 e 97 Cost., la censura si appunta sul lamentato contrasto delle disposizioni regionali con i principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa e di eguaglianza, cui è preordinata la regola dell'accesso per pubblico concorso.

In relazione ai parametri così invocati, la Corte costituzionale addiviene a conclusioni opposte rispetto al secondo e al terzo periodo della disposizione censurata.

Quanto alla previsione dell'accesso per soli titoli e prova orale, la Corte costituzionale si esprime nel senso della non fondatezza, ritenendo – sulla scorta della propria precedente giurisprudenza – che l'esclusione della prova scritta non comporta di per sé il venir meno di una selezione sulla base del livello di competenza dei candidati, comunque assicurata dalla comparazione dei titoli e dallo svolgimento di una prova orale. Di talché, una previsione come quella impugnata sarebbe frutto di un non irragionevole contemperamento tra la garanzia di un'adeguata qualificazione professionale e le esigenze di celerità di reclutamento sottese al carattere temporaneo dei progetti alla cui attuazione sono preordinate le assunzioni in discorso (cfr. *Cons. in dir.*, p.ti 6.1, 6.2 e 6.3, nonché la giurisprudenza ivi citata).

Diversamente, rispetto alla modalità di pubblicazione previste del terzo periodo dell'art. 3, co. 2, della legge regionale, il Giudice delle leggi ritiene la previsione non conforme alla «natura aperta della procedura selettiva», dichiarando, conseguentemente, minata «la possibilità, per il *quivis de populo*, di venire a conoscenza delle procedure in parola», restringendone eccessivamente l'accessibilità e ne dichiara l'illegittimità costituzionale per contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost. [A.C. Visconti]

È COSTITUZIONALMENTE ILLEGITTIMO IL DIVIETO DI PREVALENZA DELLA ATTENUANTE DELLA “LIEVE ENTITÀ” SULLA “RECIDIVA REITERATA”

Corte cost., sent. 21 giugno – 11 luglio 2023, n. 141, Pres. Sciarra, red. Viganò

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 69, comma 4, c.p.]

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

Secondo la prospettazione del giudice rimettente sarebbe costituzionalmente illegittimo il **divieto di prevalenza** della **circostanza attenuante** di cui all'art. 62, numero 4), c.p. (lieve entità del fatto) sulla **circostanza aggravante della recidiva** di cui all'art. 99, comma 4, c.p. Dello stesso avviso la Corte, che riconosce come già nella sua precedente giurisprudenza aveva sottolineato l'«esigenza di mantenere un conveniente rapporto di equilibrio tra la gravità (oggettiva e soggettiva) del singolo fatto di reato e la severità della risposta sanzionatoria», evitando l'«enfaticizzazione delle componenti soggettive riconducibili alla recidiva reiterata, a detrimento delle componenti oggettive del reato» (sent. 251 del 2012).

Infatti, tra i delitti contro il patrimonio, la rapina e l'estorsione sono caratterizzati da un minimo edittale particolarmente elevato, che si applicherebbe anche a condotte di modesto disvalore (non solo con riferimento all'entità del danno patrimoniale cagionato alla vittima, ma anche con riferimento alle modalità della condotta), se l'ordinamento non prevedesse meccanismi per attenuare la risposta sanzionatoria nei casi meno gravi.

Dunque questa assoluta preclusione di applicare le attenuanti in esame risulta distonica rispetto a un sistema sanzionatorio, come quello italiano, «orientato alla “colpevolezza per il fatto”, e non già alla “colpa d'autore”, o alla mera neutralizzazione della pericolosità individuale».

Pertanto, è dichiarata l'illegittimità dell'art. 69, comma 4, c.p., nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza dell'attenuante della “lieve entità” sulla c.d. recidiva reiterata. [M. Caldironi]

**L'EQUA RIPARAZIONE PER UN PROCESSO TROPPO LUNGO IN
CASSAZIONE
NON PUÒ ESSERE SUBORDINATA AL PREVENTIVO ESPERIMENTO
DELL'ISTANZA DI ACCELERAZIONE**

Corte cost., sent. 7 giugno – 13 luglio 2023, n. 142, Pres. Sciarra, red. Zanon

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 1-ter, comma 6, legge n. 89/2001]

(Artt. 111, secondo comma, e 117 Cost. in relazione agli artt. 6 e 13 CEDU)

La questione di legittimità riguarda la disciplina legislativa in forza della quale la mancata presentazione dell'istanza di accelerazione davanti alla Corte di

cassazione comportava l'inammissibilità della domanda di equa riparazione per aver subito un danno a causa dell'irragionevole durata di un processo.

La fondatezza della questione deriva dall'applicazione del costante orientamento secondo cui **è legittimo subordinare l'ammissibilità di una domanda di equa riparazione al tempestivo esperimento di rimedi preventivi contro le violazioni del diritto a una ragionevole durata del processo soltanto a condizione che questi ultimi siano effettivi e, cioè, che in seguito al loro esperimento la decisione venga realmente resa più sollecita.**

L'istanza di accelerazione – davanti alla Corte di cassazione, così come già riconosciuto per altri giudizi dalla giurisprudenza costituzionale precedente – non offre invece alcuna garanzia di contrazione dei tempi processuali, non innestando, ad esempio, alcun modello procedimentale alternativo. Essa non costituisce, pertanto, un rimedio effettivo per prevenire l'eccessivo protrarsi del giudizio che il legislatore può legittimamente prevedere in alternativa all'indennizzo.

Da ciò consegue che la mancata presentazione di tale istanza può solo assumere rilievo ai fini della determinazione del *quantum* dell'indennizzo, ma non anche condizionare l'ammissibilità della domanda di equa riparazione. [P.F. Bresciani]

LA SPECIALITÀ DEL LAVORO NAUTICO GIUSTIFICA LA DISCIPLINA DI SETTORE IN MATERIA DI PRESCRIZIONE DEI DIRITTI

Corte cost., sent. 23 maggio – 13 luglio 2023, n. 143, Pres. Sciarra, red. Prosperetti

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 937, co. 1, r.d. n. 327/1942]

(art. 3, co. 1, Cost.)

Nel giudizio di legittimità costituzionale promosso, in via incidentale, dal Tribunale ordinario di Roma in funzione di giudice del lavoro, la Corte costituzionale torna a pronunciarsi sull'art. 937, co. 1, del regio decreto n. 327/1942 («Codice della navigazione»), in riferimento all' art. 3, co. 1, Cost.

La questione di legittimità costituzionale viene sollevata nell'ambito di un procedimento relativo alle spettanze retributive per periodi di ferie maturate da alcuni dipendenti della Compagnia aerea italiana (CAI), i cui rapporti di lavoro erano, tra l'altro, proseguiti presso la cessionaria Alitalia SAI S.p.A.

Ad avviso del giudice rimettente, la disposizione impugnata, nel prevedere che i diritti derivanti dal contratto di lavoro del personale di volo si prescrivono con il decorso di due anni dallo sbarco nel luogo di assunzione successivamente alla cessazione o alla risoluzione del contratto, si porrebbe in contrasto con il principio di ragionevolezza in relazione ai rapporti di lavoro assistiti da stabilità reale.

La q.l.c. verte su una questione analoga ad altra già dichiarata non fondata dalla Corte costituzionale con sentenza n. 354/2006, sebbene – nell’opinione del giudice *a quo* – l’implementazione degli strumenti informatici e postali disponibili metterebbe i lavoratori addetti alla navigazione aerea nelle condizioni di far valere le proprie pretese anche durante lo svolgimento del rapporto di lavoro, anche in considerazione della disciplina “privilegiata” dei riposi del personale aeronautico che, avendo diritto a più giorni annui di riposo di quelli spettanti alla generalità dei lavoratori, avrebbe il tempo per attendere alle proprie esigenze extra-lavorative.

Nel merito, la Corte costituzione dichiara la questione non fondata sulla scorta di considerazioni analoghe a quelle del 2006, ritenendo che la decorrenza posticipata della prescrizione al momento dello sbarco nel luogo di assunzione (e dunque, non in costanza di rapporto, bensì successivamente alla sua cessazione) prevista per il personale aeronautico non sia irragionevole in virtù della specialità del lavoro nautico, connotato da un’estrema mobilità. Il Giudice delle leggi non si dimostra, infatti, persuaso dalle argomentazioni del giudice rimettente in punto di evoluzione tecnologica, rimarcando che «il problema non si riduce alla mera comunicazione dell’atto interruttivo della prescrizione, ma piuttosto al processo decisionale che lo presuppone e che non può certo essere affrontato dall’interessato quando è lontano dal proprio contesto ambientale» (*Cons. in dir.*, p.to 10). Nondimeno, la Corte non accoglie l’opzione interpretativa sostenuta dalla difesa della Compagnia aerea italiana, statuendo che la decorrenza va riferita alla cessazione del rapporto di lavoro con l’impresa cessionaria (nel caso di specie Alitalia SAI S.p.A.) e non con quella cedente (CAI) in virtù della «sostanziale continuità dei rapporti e [del]le selezioni che si frappongono nei diversi trasferimenti» che «non possono non incidere sulla permanenza delle [...] ragioni inerenti il decorso della prescrizione nel codice della navigazione» (*Cons. in dir.*, p.to 11). [A.C. Visconti]

CONTRIBUTO ANNUO SUI RIFIUTI: INAMMISSIBILE LA QUESTIONE DI LEGITTIMITÀ DELL’ ART. 16, C. 6°, LEGGE REG. PIEMONTE N. 24/2002

Corte cost., sent. 25 maggio – 13 luglio 2023, n. 144, Pres. Sciarra, red. De Pretis

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 16, c. 6°, della legge Regione Piemonte 24 ottobre 2002, n. 24, come sostituito dall'art. 22 della legge della Regione Piemonte 4 marzo 2003, n. 2]

(art. 117, c. 2°, lett. s), Cost.)

Con la sentenza n. 144/2023 la Corte costituzionale ha giudicato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, c. 6°, della legge reg. Piemonte n. 24/2002, come sostituito dall'art. 22 della legge reg. Piemonte n. 2 /2003, in tema di tributi dovuti dai gestori di impianti di incenerimento e discarica di rifiuti.

La Commissione tributaria provinciale di Torino riteneva che il contributo previsto dalla norma censurata – pari a € 0,25 ogni 100 chilogrammi di rifiuti – producesse «effetti distorsivi» sul bene ambiente, condizionando le «scelte economiche di investimento e finanziamento delle imprese operanti nel settore dei rifiuti», violando, conseguentemente, l'art. 117 c. 2°, lett. s), Cost.

In particolare, argomentando sulla rilevanza della questione, sosteneva di dover dare applicazione, nel giudizio *a quo*, alla disposizione impugnata in ossequio a un indirizzo giurisprudenziale che ricomprendeva tra i soggetti tenuti alla corresponsione del tributo anche i gestori delle discariche di rifiuti inerti, con la sola esclusione, come previsto dalla stessa norma, dei rifiuti da costruzione, demolizione e scavi. In questo senso, secondo la CTP, la disposizione doveva essere interpretata «non con riferimento alla discarica o al rifiuto ma alla provenienza del rifiuto che innocuo può essere contaminato se residuo di lavorazione inquinante».

La Corte ha ritenuto tale argomentazione inidonea a sostenere una motivazione «sufficiente e plausibile» circa la pregiudizialità della questione, motivo per cui l'ha dichiarata **inammissibile**.

Da un lato – ha spiegato – il giudice *a quo* ha individuato come elemento decisivo per l'applicazione del contributo la possibile contaminazione o provenienza «inquinante» del rifiuto, senza spiegare perché sarebbero assoggettati al contributo i rifiuti inerti non pericolosi (ad esempio imballaggi in vetro) diversi da quelli provenienti da costruzione, demolizione e scavi. Dall'altro, non ha considerato nel proprio processo argomentativo una serie di ulteriori elementi (quali, ad esempio il fatto che l'art. 16, c. 6°, non menzionava tali gestori tra i soggetti sottoposti al contributo, o il fatto che tutte le disposizioni regionali analoghe, precedenti rispetto all'art. 22 della legge n. 2/2003, escludevano i rifiuti inerti dal contributo) che gli avrebbero permesso di ricostruire l'effettiva *ratio* sottesa all'esonero dei soli rifiuti provenienti da costruzione, demolizione e scavi, e di scorgere «l'apparente irragionevolezza dell'assoggettamento al contributo di alcuni rifiuti inerti [...], a

fronte del diverso trattamento che sarebbe riservato invece ai rifiuti inerti dello stesso tipo provenienti da costruzione, demolizione e scavi». [R. Mazza]

LA CORTE DICHIARA ILLEGITTIMO (DI NUOVO!) IL REQUISITO DELLA RESIDENZA QUINQUENNALE PER L'ACCESSO ALL'EDILIZIA POPOLARE

Corte cost., sent. 7 giugno – 17 luglio 2023, n. 145, Pres. Sciarra, red. De Pretis

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 20 quater co. 1 lett. a-bis) della legge della Regione Marche 16/12/2005 n. 36]

(Art. 3 co. 1 e 2 Cost.)

Il Tribunale Amministrativo Regionale delle Marche ha sollevato una questione di costituzionalità relativa all'art. 20-quater, comma 1, lettera a-bis) della legge n. 36/2005 della Regione Marche. La disposizione in questione disponeva, tra gli altri requisiti, che il richiedente possedeva la residenza o prestava attività lavorativa nell'ambito territoriale regionale per almeno cinque anni consecutivi per accedere al servizio dell'edilizia popolare. Più in particolare, il TAR lamentava la violazione dell'art. 3 Cost. comma 1 e 2 nella parte in cui richiedeva tale requisito per ottenere l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata in quanto la norma risultava irragionevole e non in linea con l'accesso ad una prestazione sociale di inclusione. Il caso specifico coinvolgeva un cittadino straniero regolarmente soggiornante in Italia, il quale era stato escluso dall'assegnazione di alloggi residenziali pubblici da parte del Comune di Ascoli Piceno.

La Corte costituzionale ha ritenuto fondate la questione di legittimità costituzionale sollevata, sottolineando l'irragionevolezza del requisito della residenza quinquennale ed evidenziando che tale requisito è in contrasto con la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica. Secondo i giudici, in una tale situazione normativa va dato preminente rilievo allo stato di bisogno dei richiedenti, con la conseguenza che «[l]a prospettiva della stabilità può rientrare tra gli elementi da valutare in sede di formazione della graduatoria [...] ma non può costituire una condizione di generalizzata esclusione dall'accesso al servizio, giacché ne risulterebbe negata in radice la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica». Questa sentenza si pone in linea con altri importanti precedenti di Palazzo della

Consulta, a partire dalla nota sent. 44 del 2020, i quali hanno fatto registrare un *revirement* della Corte sulla legittimità costituzionale di tali disposizioni regionali limitative dell'accesso all'edilizia residenziale pubblica. Coerentemente con tale indirizzo, infatti, i giudici costituzionali hanno sostenuto che il requisito della residenza quinquennale crea una disparità di trattamento ingiustificata e può precludere l'accesso ai servizi pubblici a chi abbia esercitato il proprio diritto di circolazione o abbia dovuto cambiare regione di residenza. Inoltre, la Corte ha affermato che la prospettiva della stabilità non può essere una condizione generale di esclusione dall'accesso al servizio, poiché ciò contrasta con la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica. Di conseguenza, i giudici costituzionali hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale della disposizione contestata, limitatamente al requisito della residenza quinquennale. [F. Medico]

INAMMISSIBILITÀ DELLA SOSPENSIONE CON MESSA ALLA PROVA IN CASO DI OMICIDIO STRADALE CON ATTENUANTE AD EFFETTO SPECIALE: NON FONDATEZZA E MONITO AL LEGISLATORE

Corte cost., sent. 7 giugno – 17 luglio 2023, n. 146, Pres. Sciarra, red. Amoroso

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 168-*bis*, primo comma, cod. pen.]

(artt. 3, primo comma, 27, primo comma, Cost.)

Il GUP del Tribunale di Torino solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 168-*bis*, primo comma, cod. pen., nella parte in cui **non consente l'astratta ammissibilità della sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato in ipotesi di omicidio stradale**, allorché non ricorra alcuna aggravante e sussistano gli estremi dell'**attenuante ad effetto speciale** del **concorso di colpa della vittima** nella causazione del sinistro mortale.

Il rimettente deduce la violazione dell'**art. 3, primo comma, Cost.**, avuto riguardo al carattere irragionevole della prevista esclusione e alla disparità di trattamento rispetto ad altre fattispecie criminose (quale il reato di lesioni dolose gravissime), punite con pene decisamente più elevate, per le quali, tuttavia, la sospensione del procedimento con messa alla prova è astrattamente ammissibile. Inoltre, la disposizione censurata, precludendo all'imputato la possibilità di beneficiare, in via anticipata e in luogo della pena detentiva, di un trattamento sanzionatorio

alternativo attraverso lo svolgimento di lavori di pubblica utilità diretti a consentirne la risocializzazione, contrasterebbe con la finalità rieducativa della pena, di cui all' art. 27 Cost.

Le questioni sono dichiarate entrambe **non fondate**.

Ad avviso della Corte costituzionale, il legislatore **nella sua discrezionalità** ha individuato i reati per i quali è consentito l'istituto "non carcerario", fissando in modo **non irragionevole**, quale discrimine per l'accesso al richiamato beneficio, la soglia della pena edittale non superiore nel massimo a quattro anni; il riferimento è al reato base non circostanziato, senza dare quindi rilievo alla circostanza ad effetto speciale prevista dal settimo comma dell'art. 589-*bis* cod. pen.

Ciò – motiva la Corte – poiché, in **mancanza di un meccanismo processuale di verifica anticipata della sussistenza di attenuanti a effetto speciale, non è irragionevole che il criterio distintivo di identificazione dei reati**, per i quali è possibile la **messa alla prova**, rimanga **affidato alla pena edittale nel massimo**, senza considerare gli *accidentalia delicti*, le aggravanti, né tantomeno le attenuanti, quantunque ad effetto speciale.

Nel caso della messa alla prova, la valutazione del giudice è infatti svolta prima dell'accertamento giudiziale sull'incolpazione e, dunque, prima che possa risultare il concorso di un'attenuante a effetto speciale. Infondata anche la questione sull'art. 27 Cost., poiché le vigenti modalità applicative dell'istituto della messa alla prova vengono ritenute non lesive della finalità rieducativa: ove infatti risulti che l'evento sia determinato dal concorso di colpa della vittima, la pena potrebbe essere ridotta fino alla metà di quella prevista per il reato non circostanziato, intervenendo in tal modo anche misure alternative alla detenzione, nonché la sospensione condizionale della pena; istituti, questi, volti proprio ad evitare che la condanna sia percepita come non proporzionata e quindi tale da non favorire la risocializzazione del condannato.

La decisione, tuttavia, **auspica l'intervento del legislatore**, il quale, nell'ampliare l'area di applicazione della messa alla prova con sospensione del procedimento penale anche a reati molto gravi, in ragione delle aggravanti ad effetto speciale non preclusive dell'accesso al beneficio, ha però **lasciato immutata l'irrelevanza delle attenuanti ad effetto speciale**. Queste, all'opposto, possono ridurre notevolmente la pena, talora anche in misura inferiore a quella prevista per la concessione del beneficio della sospensione condizionale della pena. «È quindi auspicabile – conclude la Corte – **una più ampia ammissibilità del beneficio della messa alla prova con sospensione del procedimento anche per reati che sono decisamente meno gravi, proprio in applicazione di attenuanti ad effetto speciale**». [A. Chiusolo]

LA REGIONE SICILIANA HA INDEBOLITO LE GARANZIE A TUTELA DEL PAESAGGIO

Corte cost., sent. 8 marzo – 18 luglio 2023, n. 147, Pres. Sciarra, red. Patroni Griffi

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 12, c. 11, 13, c. 15, 32, 90 e 93 della legge della n. 13 del 2022 della Regione Siciliana]

(art. 117, comma 1, comma 2 e comma 3 Cost. e art. 14 dello Statuto della Regione Siciliana)

La sentenza n. 147 del 2023 della Corte Costituzionale ha riguardato la legittimità costituzionale di diverse disposizioni della legge n. 13 del 2022 della Regione Siciliana. Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato in via principale questioni di legittimità su vari articoli di questa legge, nello specifico gli artt. 12, comma 11, e 13, commi 15, 32, 90 e 93, in relazione a plurimi parametri costituzionali e interposti, relativi soprattutto al riparto di competenze ex art. 117 Cost. e all'art. 14 dello Statuto della Regione Siciliana.

La Corte ha esaminato entrambi gli articoli. Le disposizioni impugnate riguardavano principalmente la disciplina delle concessioni edilizie. Nello specifico, l'articolo 12, comma 11 disponeva la possibilità di avere una sanatoria paesaggistica *ex post* di concessioni edilizie rilasciate senza autorizzazione paesaggistica; l'articolo 13, comma 32 consentiva in via pressochè generalizzata di eseguire le opere di recupero volumetrico a fini abitativi anche su immobili venuti a esistenza in tempi molto recenti; l'art. 13, comma 15, in deroga al divieto legislativo previsto da altra legge della Regione Siciliana, consentiva la costruzione di opere e impianti destinati alla diretta fruizione del mare entro i 150 metri dalla battigia; l'art. 13, comma 93 prorogava in maniera eccessiva la durata temporale dei permessi a costruire.

La Corte ha ravvisato nelle disposizioni esaminate una generale diminuzione delle garanzie legislative poste a tutela degli assetti paesaggistici e urbanistici, tale da determinare plurime violazioni dell'art. 117 Cost. e dell'art. 14 dello Statuto della Regione Siciliana. La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni degli artt. 12, comma 11, e 13, commi 15, 32 e 93. Sono state dichiarate, invece, infondate le questioni relative all'art. 13 comma 90. [E. Verdolini]

IL CALENDARIO VENATORIO DEVE ESSERE ADOTTATO CON ATTO AMMINISTRATIVO E NON CON LEGGE (REGIONALE)

Corte cost., sent. 25 maggio – 18 luglio 2023, n. 148, Pres. Sciarra, red. D’Alberti

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 1 della legge della Regione Veneto 28 gennaio 2022, n. 2, recante il «Piano faunistico-venatorio regionale (2022-2027)»]

(Artt. 3, 24, 25, 97, 100, 103, 111, primo comma, 113, 117, commi primo – quest’ultimo in relazione agli artt. 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo – nonché secondo, lettera s), e 123 della Costituzione)

Con la sentenza n. 148 del 2023, la Corte ha ribadito – come già osservato, tra le altre, dalle sentenze [n. 258 del 2019](#) e [n. 178 del 2020](#) – che l’adozione del calendario venatorio debba avvenire con atto amministrativo e non può invece essere oggetto di una legge regionale, in quanto **il regime dell’atto amministrativo** – e del relativo procedimento – garantendo una maggiore flessibilità, rispetto alla legge, è **«idoneo a prevenire i danni che potrebbero conseguire a un repentino ed imprevedibile mutamento delle circostanze di fatto in base alle quali il calendario venatorio è stato approvato»**. Conseguentemente l’approvazione del calendario venatorio con una legge della Regione Veneto comporta una riduzione *«in peius* dello standard minimo di tutela della fauna selvatica stabilito dall’art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992, con conseguente violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.». Ne consegue la fondatezza della relativa questione di legittimità sollevata dal T.A.R.

La Corte ritiene fondata anche l’ulteriore qdl sollevata dal giudice amministrativo in relazione all’esclusione del territorio del Comune di Rivoli Veronese dalla Zona Faunistica delle Alpi (ZFA) «facendo esclusivamente riferimento ad un criterio di tipo altimetrico anziché, come previsto dalla normativa statale, ad un criterio riferito solo alla consistente presenza della tipica flora e fauna alpina» mentre, al contrario, «ai sensi dell’art. 11, comma 1, della legge n. 157 del 1992, la ZFA è «individuabile nella consistente presenza della tipica flora e fauna alpina». Il legislatore statale, che ha dettato standard minimi e uniformi di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, non ha, quindi, fatto riferimento a dati puramente morfologici, né ha ritenuto il fattore altimetrico un criterio prioritario per individuare la ZFA». [F. Conte]

**EMERSIONE DEL LAVORO NERO: ILLEGITTIMO ESCLUDERE I
DATORI DI LAVORO STRANIERI REGOLARMENTE SOGGIORNANTI
IN ITALIA**

Corte cost., sent. 7 giugno – 18 luglio 2023, n. 149, Pres. Sciarra, red. Barbera

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 103, co. 1, d.-l. n. 34 del 2020, conv., con modif., nella l. n. 77 del 2020]

(art. 3, co. 1, Cost.)

È contestata la disposizione del decreto “Rilancio”, adottato per far fronte alle conseguenze della pandemia da covid-19, che **limita ai soli datori di lavoro stranieri in possesso del permesso di soggiorno UE di lungo periodo la possibilità di attivare la procedura di regolarizzazione dei rapporti di lavoro sommersi**. Diversamente, la disciplina ordinaria del TU immigrazione (d.lgs. n. 286 del 1998) consente di instaurare un rapporto di lavoro subordinato con uno straniero a qualunque «datore di lavoro [...] straniero regolarmente soggiornante in Italia». **La Corte ritiene la norma censurata «manifestamente irragionevole, in quanto stabilisce un requisito di accesso alla procedura di emersione degli stranieri dal lavoro irregolare eccessivamente restrittivo»**. La norma è ritenuta intrinsecamente contraddittoria perché ostacola «la realizzazione degli obiettivi perseguiti dallo stesso legislatore»: minando, in generale, la più ampia emersione del lavoro “nero” e, nello specifico, le azioni di contenimento e contrasto alla diffusione del COVID-19 del provvedimento (a salvaguardia della salute pubblica e a sostegno delle famiglie e dei settori produttivi gravemente colpiti dalla carenza di lavoratori disponibili a causa dell'emergenza pandemica). [C. Domenicali]

**SALVA LA (RI)MODOLUZIONE DELL'ENTRATA IN VIGORE DEL
D.LGS. N. 150/2022.**

Corte cost., sent. 7 giugno – 18 luglio 2023, n. 151, Pres. Sciarra, red. Petiti

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162, art. 6]

(artt. 3, 77, commi 1 e 2, 73, comma 3, 117, comma 1, Cost., in relazione all'art. 7, par. 1, CEDU e all'art. 15, par. 1, Patto internazionale sui diritti civili e politici)

La questione di legittimità costituzionale trae origine da un'ordinanza di rimessione del Tribunale di Siena in relazione all'art. 6, decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162, con il quale è stata stabilita una proroga al 30 dicembre 2022 delle disposizioni della c.d. *riforma Cartabia* in materia penale (d.lgs. n. 150/2022). La postergazione dell'entrata in vigore ha inciso su diversi istituti penali (processuali e sostanziali), tra cui l'estensione quantitativa dei reati procedibili a querela e degli istituti della giustizia riparativa, e ciò ha comportato, a parere del Tribunale senese, l'impossibilità per l'imputato del processo *a quo* di beneficiare della remissione di querela per uno di tali reati.

Ed infatti, a fronte della remissione di querela presentata in data 8 novembre 2022, quindi a decreto legge già emanato, il giudice *a quo* ha ritenuto di non poter dichiarare l'estinzione del processo, in applicazione del regime più favorevole contenuto nel d.lgs. n. 150/2022, a causa del differimento dell'entrata in vigore di esso operato dalla disposizione censurata.

La Corte rigetta le eccezioni di *ius superveniens* e inammissibilità dedotte dall'Avvocatura dello Stato, ma dichiara infondate le questioni sollevate dal Tribunale di Siena.

Ad avviso della Corte, infatti, non sussiste la violazione dei requisiti di necessità, straordinarietà ed urgenza di cui all'art. 77, commi 1 e 2, Cost.

In primo luogo, e per quanto concerne il profilo dell'omogeneità, viene precisato che l'art. 6 del decreto-legge censurato e le disposizioni della *riforma Cartabia* che subiscono la postergazione degli effetti, non solo conseguono ad una disciplina (quella di cui al d.lgs. n. 150/2022) dovuta per effetto del PNRR, ma anche perché sono legati da una «sostanziale omogeneità di scopo» (sentenza n. 244 del 2016) recando «una normativa unitaria sotto il profilo della finalità perseguita» (sentenza n. 170 del 2017; precedenza, anche le sentenze n. 213 e n. 30 del 2021, n. 149 e n. 115 del 2020, n. 154 del 2015).

In secondo luogo, non rileva la carenza dei presupposti di adozione del decreto-legge poiché la disciplina di proroga dei termini di efficacia del d.lgs. n. 150/2022 è funzionale a consentire alle disposizioni ivi contenute di entrare in vigore *oltre* il termine originario del 31 ottobre, considerato troppo ravvicinato per garantire la piena efficacia di un *corpus* normativo certamente ampio, benché riconducibile ad una matrice razionalmente unitaria e teleologicamente comune.

Per quanto concerne la prospettata violazione dell'art. 73, comma 3, Cost., a sostegno dell'ulteriore profilo di infondatezza della questione posta dal Tribunale senese, la Corte precisa che la *vacatio legis* è un istituto flessibile, tanto da poter subire «eccezioni» (sentenza n. 71 del 1957) che si sostanziano, per il legislatore, «nel suo potere discrezionale, a disporre diversamente da quel massimo» (ordinanza n. 170 del 1983). Ciò posto, non sussiste alcun elemento ostativo a che una norma (in questo caso l'art. 6 censurato) disponga un differimento dell'entrata in vigore di altre (quelle contenute nel d.lgs. n. 150/2022), in particolare per quanto concerne la questione sollevata, ove «il termine è stato differito e non anticipato, peraltro per un periodo ragionevolmente contenuto, ciò che di per sé potrebbe mirare a consentire una conoscenza più approfondita di una complessa e articolata disciplina normativa, quale quella contenuta nel d.lgs. n. 150 del 2022).

Né può prospettarsi una violazione degli artt. 3 e 117, comma 1, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7, paragrafo 1, CEDU e all'art. 15, paragrafo 1, del Patto internazionale sui diritti civili e politici, poiché il Tribunale di Siena confonde efficacia con applicabilità della disciplina, non considerando che la rimodulazione dei termini è a beneficio dell'intera *riforma Cartabia* e non di singole e specifiche disposizioni. Nel caso di specie, ricorda la Corte «l'atto stesso non ha mai acquisito vigenza» e i suoi contenuti «(tra essi, l'estensione del regime di procedibilità a querela per i delitti per cui si procede nel giudizio *a quo*) costituiscono un elemento il cui concreto rilievo, al metro del principio di retroattività della *lex mitior*, è inibito dal non aver conseguito l'atto stesso alcuna efficacia obbligatoria. Non può, dunque, aversi alcuna applicazione del principio di retroattività *in mitius* – e, di converso, del divieto di ultrattività di una normativa penale *in malam partem* – senza che si sia determinato, come nel caso di specie, un fenomeno di successione di leggi nel tempo».

Ne consegue l'infondatezza delle questioni prospettate. [L. Di Majo]

**LA REGIONE SICILIANA HA PROLUNGATO OLTREMODO LA VIGENZA
DI NORME STRAORDINARIE LEGATE ALL'EMERGENZA PANDEMICA**

Corte cost., sent. 6 giugno – 20 luglio 2023, n. 155, Pres. Sciarra, red. Prosperi

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 13, c. 11, 20, 21, 57 e 92, e 20, c. 1, lett. l, della legge della n. 16 del 2022 della Regione Siciliana]

(art. 117, comma 3, Cost. e art. 81 Cost.)

La sentenza 155 del 2023 della Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 13, comma 92, della legge n. 16 del 2022 della Regione Siciliana, impugnato in via principale dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, per violazione dei parametri dell'art. 81 Cost. e dell'art. 117 comma 3 Cost.

L'art. 13 comma 92 riguardava forme di ristoro per centri di riabilitazione e centri diurni per persone affette da disturbi dello spettro autistico che, durante l'emergenza Covid-19, avevano sospeso temporaneamente l'attività nel corso dell'emergenza pandemica, senza attivare procedure di cassa integrazione per i propri dipendenti.

Il problema sorgeva dal fatto che la disposizione regionale si basava su norme statali adottate durante l'emergenza sanitaria, che avevano esaurito i loro effetti con la fine dell'emergenza. Poiché la norma regionale era ancora in vigore per l'anno 2022, al di fuori del periodo emergenziale, risultava non coerente con la programmazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario della Regione Siciliana e con la legislazione vigente.

La Corte ha ritenuto che la disposizione fosse in contrasto con gli articoli 81 e 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto violava i principi di coordinamento della finanza pubblica. I Piani di rientro dal disavanzo sanitario sono vincolanti per le regioni, che devono evitare di adottare misure legislative che ostacolino la loro piena attuazione. Questi Piani sono considerati espressione del principio fondamentale di contenimento della spesa pubblica sanitaria. Pertanto, l'articolo 13, comma 92, della legge regionale Siciliana è stato giudicato costituzionalmente illegittimo. [E. Verdolini]

LE INTERCETTAZIONI DELL'ON. FERRI SONO “CASUALI” E NON “INDIRETTE” IN QUANTO NON PREORDINATE A CAPTARE LE SUE CONVERSAZIONI

Corte cost., sent. 4 luglio – 20 luglio 2023, n. 157, Pres. Sciarra, red. Petitti

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Poteri dello Stato

[Deliberazione della Camera dei deputati del 12 gennaio 2022 (doc. IV, n. 10-A) che ha negato l'autorizzazione all'utilizzo di captazioni informatiche

nell'ambito del giudizio davanti alla Sezione disciplinare del CSM, R.G. n. 93/2019, nei confronti dell'onorevole Ferri]

La Sezione disciplinare del CSM ritiene che la Camera dei deputati abbia indebitamente interferito nelle sue attribuzioni: secondo la prospettazione del CSM, infatti, la Camera avrebbe negato l'**autorizzazione all'utilizzazione di captazioni** informatiche di conversazioni del deputato Cosimo Maria Ferri, nel procedimento disciplinare a suo carico, sulla base di una loro qualificazione erronea, ossia come **intercettazioni "indirette"** (pertanto preordinate sin dall'inizio a captare anche conversazioni dell'on. Ferri) per le quali non sarebbe stata acquisita l'**autorizzazione preventiva** richiesta dall'art. 4 della legge n. 140 del 2003. Viceversa, la Sezione ricorrente assume, invece, che le medesime intercettazioni «non possano che avere carattere "**casuale**", sicché il loro ingresso nel compendio probatorio del giudizio disciplinare non necessitava dell'autorizzazione preliminare alla loro effettuazione, ma unicamente della autorizzazione al loro utilizzo, prevista e disciplinata dall'art. 6, comma 2, della legge n. 140 del 2003, ritualmente richiesta dalla ricorrente».

Anche secondo la Corte, l'attività di captazione non sarebbe stata univocamente diretta a intercettare anche le comunicazioni dell'on. Ferri, in quanto, innanzitutto l'on. Ferri non è stato attinto (in alcuna forma) nel giudizio penale da cui proviene l'attività di intercettazione ambientale. Inoltre, l'ascolto di esse è avvenuto in un momento successivo all'emersione del contenuto asseritamente "predittivo" quanto alla presenza dell'on. Ferri.

Per questo motivo, non spettava alla Camera deliberare il diniego all'autorizzazione successiva all'utilizzo di captazioni informatiche nei confronti dell'on. Ferri, richiesta dalla Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, nel presupposto che esse fossero state acquisite in assenza dell'autorizzazione preventiva. Pertanto, deve ritenersi sussistente la menomazione delle attribuzioni del CSM derivante dall'interferenza sull'esercizio del potere disciplinare ad esso attribuito dall'art. 105 Cost. e, «[p]er l'effetto, deve essere annullata la deliberazione assunta dalla Camera dei deputati in data 12 gennaio 2022 (doc. IV, n. 10-A)».

La richiesta di autorizzazione avanzata dalla Sezione disciplinare richiederà, allora, una nuova valutazione, «della sussistenza dei presupposti ai quali l'utilizzazione delle intercettazioni effettuate in un diverso procedimento è condizionata, ai sensi dell'art. 6, comma 2, della medesima legge. In questa prospettiva, l'ulteriore esercizio del potere di autorizzazione dovrà conformarsi al canone di **leale collaborazione** istituzionale». [F. Pedrini]

IL FONDO RISTORI PER I DANNI SUBITI DALLE VITTIME DI CRIMINI DI GUERRA NON COMPRIME IL DIRITTO DI AGIRE IN GIUDIZIO

Corte cost., sent. 4 luglio – 21 luglio 2023, n. 159, Pres. Sciarra, red. Amoroso

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 43, c. 3°, del decreto-legge 30/04/2022, n. 36, convertito, con modificazioni, nella legge 29/06/2022, n. 79]

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

La sentenza n. 159/2023 della Corte costituzionale si è occupata della legittimità del Fondo per il ristoro dei danni subiti dalle vittime di crimini di guerra e contro l'umanità per la lesione di diritti inviolabili della persona, compiuti dalle forze del Terzo Reich durante la seconda guerra mondiale, istituito dall'art. 43 del d.l. n. 36/2022 come convertito.

Il Tribunale di Roma, giudice *a quo* nel caso in esame, era stato investito della procedura esecutiva promossa in forza di una sentenza passata in giudicato nei confronti della Repubblica federale di Germania. A tale procedura avevano partecipato due creditori eredi di soggetti vittime di crimini di guerra da parte degli ufficiali tedeschi e la Regione greca Sterea Ellada sulla base di una pronuncia di condanna del Tribunale greco di Livadia munita di *exequatur* da parte della Corte d'appello di Firenze.

Il rimettente sollevava tre gruppi di questioni, tutte aventi ad oggetto il citato art. 43 che ha previsto, a fronte dell'istituzione di detto Fondo, che le procedure esecutive fondate su titoli aventi ad oggetto la liquidazione dei relativi danni non possano essere iniziate o proseguite e che i giudizi di esecuzione eventualmente promossi siano dichiarati estinti.

La prima questione veniva sollevata in relazione agli artt. 2 e 24 Cost. in base all'asserita compromissione del diritto di agire e difendersi in giudizio (per via della negazione della possibilità di promuovere procedure di esecuzione forzata e per l'estinzione di quelle già in corso). La seconda questione invocava a parametri gli artt. 3 e 111 Cost. in relazione ai principi di uguaglianza sovrana fra gli Stati e di parità delle parti nel processo, poiché l'art. 43 oggetto di censura non appresterebbe adeguata compensazione al sacrificio imposto al diritto di agire in giudizio, stante anche la mancata emanazione della normativa regolamentare destinata a disciplinare concretamente le forme di accesso al Fondo. La terza questione veniva sollevata in relazione all'art. 3 Cost., per via della presunta disparità di trattamento

tra i cittadini italiani ed altri soggetti, come la Regione greca intervenuta nella procedura *a quo*, la cui facoltà di agire in sede esecutiva dinanzi a giudici italiani per giudizi dello stesso tipo resterebbe pregiudicata.

La Corte costituzionale ripercorre anzitutto la complessa questione della riparazione dei danni di guerra, rammentando i trattati internazionali e le iniziative intraprese dagli Stati nel corso del tempo finalizzate a costruire un clima di pace, concordia e comunanza di valori. Particolare rilievo assume nel quadro normativo di riferimento l'Accordo di Bonn del 1961 tra l'Italia e la Germania, volto a chiudere definitivamente la questione degli indennizzi attraverso una liquidazione a favore dei richiedenti che avessero fatto domanda entro sei mesi dalla data di pubblicazione in G.U. del d.P.R. n. 2043/1963: a seguito di tale accordo, infatti, per molti anni si è ritenuto (anche nell'ambito della giurisprudenza di legittimità) che il principio di immunità ristretta degli Stati, negando la giurisdizione del giudice nazionale, schermasse ogni pretesa risarcitoria individuale ulteriore rispetto ai benefici accordati con le iniziative sopra ricordate. Tuttavia, con la sentenza Ferrini della Corte di Cassazione (Cass. S.U. n. 5044/2004) tale orientamento è mutato, dando origine alla complessa vicenda che ha portato alla pronuncia, da parte della Corte costituzionale, della sentenza n. 238/2014. Quest'ultima, come noto, ha dichiarato che il principio di diritto internazionale dell'immunità dalla giurisdizione degli Stati per il compimento di atti *iure imperii* nel corso di operazioni belliche non possa violare il diritto di difesa, definito un principio supremo del nostro ordinamento. Dopo tale pronuncia, scrive la Corte, sono state pronunciate diverse sentenze di condanna della Germania da parte dei giudici di merito. Sicché, il legislatore è intervenuto nell'ottica di mantenere rapporti internazionali collaborativi istituendo il Fondo ristori attraverso l'art. 43 censurato, che pone in capo allo Stato italiano l'onere di ristorare i danni subiti dalle vittime dei crimini di guerra accertati con sentenza passata in giudicato.

Ciò premesso, la Corte rigetta tutte le questioni.

Quanto alla prima questione (riferita agli artt. 2 e 24 Cost.), il giudice delle leggi ritiene che il legislatore non abbia operato un irragionevole bilanciamento tra la garanzia della tutela giurisdizionale, che comprende certamente anche la fase dell'esecuzione forzata, e il principio, di rango costituzionale, del necessario rispetto dei vincoli derivanti da obblighi internazionali. A fronte dell'arresto delle procedure esecutive, infatti, il Fondo ristori trasla sullo Stato l'onere economico derivante dall'obbligazione risarcitoria accertata con sentenza passata in giudicato, includendo nel ristoro anche le spese processuali. Pertanto, al credito risarcitorio nei confronti della Germania è stato sostituito un diritto di analogo contenuto sul Fondo, apprestando così una adeguata tutela alternativa a quella conseguibile con l'esecuzione forzata nei confronti della Germania.

Quanto alla seconda questione (riferita agli artt. 3 e 111 Cost.), la Corte ritiene che la peculiarità della fattispecie giustifichi la disciplina differenziata ed eccezionale della tutela delle vittime dei crimini di guerra in questione.

Infine, quanto alla terza questione (riferita al solo art. 3 Cost.), la Consulta rammenta che il testo del d.l. originario è stato integrato dalla legge di conversione in modo da prevedere espressamente che non possano essere proseguite e che siano estinte d'ufficio anche le procedure esecutive basate sui titoli costituiti da sentenze straniere di condanna della Germania. La Regione greca intervenuta nel giudizio esecutivo *a quo*, anzi, aveva denunciato un trattamento di minor favore per tali titoli stranieri (contrariamente a quanto sostenuto dal rimettente), chiedendo alla Corte di sollevare dinanzi a sé questione di legittimità costituzionale. La Corte, ad ogni modo, ritiene tale aspetto eccedente rispetto al *thema decidendum*, non ravvisando i presupposti per un'autorimessione. [B. Sboro]

**ILLEGITTIMA LA LEGGE LOMBARDA CHE ATTRIBUISCE AI
COMUNI
IL POTERE DI DISPORRE LA BONIFICA DEI SITI INQUINATI**

Corte cost., sent. 5 aprile – 24 luglio 2023, n. 160, Pres. Sciarra, red. San Giorgio

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 5 della legge della Regione Lombardia 27 dicembre 2006, n. 30]

(Art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione in relazione al citato art. 242 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152)

La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità di una disposizione contenuta nella Legge della Regione Lombardia n. 30 del 2006 la quale attribuiva ai Comuni (anziché alla Regione stessa) il potere di ordinare la bonifica dei siti inquinati.

In particolare, osserva la Corte, **«[n]el modello delineato dalla riforma costituzionale del 2001, in linea con il principio di sussidiarietà, la valutazione di adeguatezza informa di sé l'individuazione, ad opera del legislatore statale o regionale, dell'ente presso il quale allocare, in termini di titolarità, la competenza»**. Ebbene, nel caso di specie, il Legislatore statale ha attribuito tale competenza amministrativa alle Regioni, sulla base di valutazioni di adeguatezza che sono allo stesso spettanti *in subiecta materia*, in quanto rientrante nella potestà legislativa

esclusiva dello Stato (*ex art. 117, secondo comma, lettera s*) e alla Regione non è dunque consentito allocare *aliunde* detto potere.

Vengono quindi richiamati e riconfermati gli argomenti e i principi espressi nella sentenza [n. 189 del 2021](#), con la quale la Corte aveva dichiarato l'illegittimità di una legge della Regione Lazio che delegava ai Comuni funzioni amministrative (in tema di autorizzazione di impianti di smaltimento) che il Legislatore statale aveva invece attribuito alle Regioni. [F. Conte]

NON FONDATA LA QUESTIONE D'ILLEGITTIMITÀ SULL'IRREVOCABILITÀ DEL CONSENSO ALLA PMA OLTRE IL MOMENTO DELLA FERTILIZZAZIONE: LA CORTE RISCOPRE IL *SELF RESTRAINT*?

Corte cost., sent. 24 maggio – 24 luglio 2023, n. 161, Pres. Sciarra, red. Antonini

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 6, comma 3, ultimo periodo, Legge 19 febbraio 2004, n. 40]

(artt. 2, 3, 13 co. 1, 32 co. 2 e 117 co. Cost)

Con la sentenza n. 161 del 10 luglio 2023, la Corte Costituzionale ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, della Legge n. 40 del 2004 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita) che stabilisce **l'irrevocabilità del consenso alle tecniche di PMA, dopo la fecondazione dell'ovulo.**

La questione era stata sollevata dal Tribunale di Roma (con ordinanza del 5 giugno 2022) con riferimento **agli artt. 2, 3, 13, primo comma, 32, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo**, nella misura in cui **l'irrevocabilità del consenso sarebbe lesiva della libertà di autodeterminazione, ponendo peraltro un irragionevole disparità nei confronti della libertà dell'uomo.**

L'argomento su cui si sviluppa la questione rimessa alla Corte è che, mentre **la versione originaria della legge n. 40 del 2004 presupponeva un tempo molto breve tra la fecondazione dell'ovulo e l'impianto dell'embrione** (e, pertanto, tra il momento in cui il consenso diviene irrevocabile e quello in cui se ne realizza l'oggetto) per effetto degli interventi del giudice costituzionale (che ha consentito, tra le altre cose, soprattutto la produzione e la crioconservazione di un numero di

embrioni maggiore) **l'intervallo temporale tra il momento della fecondazione e quello dell'impianto si è, in astratto, notevolmente esteso**, rendendo possibile l'inverarsi di una situazione in cui l'uomo, pur modificando la propria volontà in ragione del cambiamento delle condizioni materiali di contesto, possa essere costretto a diventare padre. Situazione che, peraltro, farebbe insorgere una **disparità di trattamento rispetto alla donna che non potendo, ovviamente, essere obbligata a subire l'impianto, potrebbe in ogni momento modificare la propria volontà**.

Per quanto riguarda i profili attinenti agli artt. 13, co. 1, e 32, co. 2, Cost., la Corte dichiara la questione inammissibile, in ragione del fatto che, in assenza di un'adeguata motivazione in punto di non manifesta infondatezza, **non risulta chiaro come la procedura di impianto dell'embrione, i cui effetti si riversano solo sul corpo della donna, possa tradursi in un trattamento sanitario eseguito con coercizione nei confronti dell'uomo**.

In merito alla questione relativa all'art. 2 Cost., attinente alla libertà di autodeterminazione, la Corte, pur **riconoscendo in astratto la portata lesiva della disposizione censurata**, ritiene decisivo il fatto che «**l'autodeterminazione dell'uomo matura in un contesto in cui egli è reso edotto del possibile ricorso alla crioconservazione**, come introdotta dalla giurisprudenza costituzionale», di modo che anche a questa eventualità egli presta il suo **consenso informato, esprimendo** «una fondamentale assunzione di responsabilità» che genera un **affidamento rilevante non solo per il nascituro** – posto che, comunque, la Corte riconosce la necessaria tutela della dignità dell'embrione ex art. 2 Cost. -, **ma anche per la donna** che, in virtù di quel consenso si sottopone a terapie e interventi medici.

Infine, rispetto al dubbio di un'illegittima disparità di trattamento, la Corte riconoscendo che l'irrevocabilità, pur rivolta ad entrambi, di fatto opera solo nei confronti dell'uomo, valorizza i **profili di eterogeneità delle due situazioni**. «La situazione in cui versa la donna», si legge, è infatti «profondamente diversa da quella dell'uomo (...) dopo la fecondazione solo lei resta esposta «all'azione medica», che può sempre «legittimamente rifiutarsi di subire», data l'«ovvia incoercibilità del trattamento», al quale si contrappone la tutela dell'integrità psico-fisica della donna». [A. Arcuri]

LA REGIONE MOLISE HA VIOLATO LA SFERA DI COMPETENZA STATALE IN MATERIA DI TUTELA DELL'AMBIENTE E ORDINAMENTO CIVILE

**Corte cost., sent. 19 aprile – 27 luglio 2023, n. 163, Pres. Sciarra, red. San
Giorgio**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 6, c. 2, lett. a), 3, 6, lett. b) e d), numeri 1) e 2), 11, lett. b) e c), 12, lett. d), e 14, lett. b); e art. 8, c. 1, della legge della n. 7 del 2022 della Regione Molise]

(art. 117, comma 2, Cost. e art. 9 Cost.)

Con sentenza n. 163 del 2023, la Corte Costituzionale ha deciso il ricorso in via principale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, presentato avverso alcune disposizioni della legge n. 7 del 2022 della Regione Molise, che dettava norme, afferenti a varie materie, collegate alla manovra di bilancio regionale 2022-2024.

L'art. 6, comma 2 della legge n. 7 del 2022 prolungava il termine entro il quale erano transitoriamente ammessi gli interventi modificativi dell'aspetto esteriore degli edifici, anche nei territori assoggettati a tutela paesaggistica. L'art. 6, comma 6, lettere b) e d) estendeva la possibilità di interventi edilizi straordinari, ampliando il novero delle costruzioni che potevano subire ampliamenti della volumetria e dilazionando il termine temporale entro il quale era possibile compiere le opere.

Le disposizioni impugnate sono state ritenute costituzionalmente illegittime per violazione della competenza esclusiva del legislatore statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ex art. 117 comma 2 lettera s), nonché per il conseguente peggioramento delle garanzie poste a tutela dell'ambiente, ex art. 9 Cost.

L'art. 6, comma 12, lettere d) modificava la disciplina relativa alla dotazione organica dell'Agenzia regionale per la ricostruzione post-sisma e per le opere strategiche e la tutela del territorio (ARPS), consentendo una surrettizia stabilizzazione di personale, al di fuori dei limiti consentiti dalle richiamate norme statali interposte. L'art. 8, invece, prevedeva la stabilizzazione del personale a tempo determinato dell'Azienda sanitaria regionale del Molise (ASREM)

Le disposizioni sono state considerate costituzionalmente illegittime dalla Corte Costituzionale per violazione dell'art 117 comma 2 lettera l), dal momento che le norme regionali intervenivano direttamente a modificare il rapporto di lavoro già in essere del dipendente pubblico, trasformandolo da rapporto precario in rapporto a tempo indeterminato, concretizzando un'invasione della sfera della competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile. [E. Verdolini]

**PARERE DI COMPATIBILITÀ SISMICA AI COMUNI, ANCHE DOPO
L'APPROVAZIONE DEL PRG: ILLEGITTIMA LA NORMA DELLA REG.
UMBRIA**

**Corte cost., sent. 6 giugno – 27 luglio 2023, n. 164, Pres. Sciarra, red. Patroni
Griffi**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 22 Legge della Reg. Umbria n. 5 del 2014 (Disposizioni collegate alla
manovra di bilancio 2014 in materia di entrate e di spese. Modificazioni ed
integrazioni alle leggi regionali)]

(artt. 3, 24, 97, 113, 117, terzo comma, Cost.)

La sentenza dichiara l'illegittimità costituzionale dell'**art. 22 della legge della Regione Umbria n. 5 del 2014**, nella parte in cui consente ai comuni, a certe condizioni ed entro un certo termine, di esprimere il parere sismico sul piano regolatore generale già approvato, con valore di conferma retroattiva della sua validità.

In particolare, la questione è sollevata dalla Corte di giustizia tributaria di secondo grado dell'Umbria, in riferimento agli artt. 3, 24, 97, 113, 117, terzo comma, Cost.

La norma regionale sarebbe, su tutti, lesiva del principio fondamentale della materia "governo del territorio", di cui all'art. 89 t.u. edilizia, che prescrive che il parere debba essere reso dall'apposito ufficio tecnico regionale. Inoltre, la stessa disposizione è censurata nella parte in cui disciplina il momento di acquisizione del parere sismico: consentendo l'acquisizione posticipata dello stesso rispetto al provvedimento da valutare, introdurrebbe una scansione procedimentale incongrua rispetto al fine di tutelare l'incolumità pubblica.

Entrambe le questioni sono accolte.

Quanto alla prima, la Corte costituzionale richiama la giurisprudenza (*ex multis* **sentenze n. 264 del 2022 e n. 68 del 2018**) in cui ritiene l'**art. 89 t.u. edilizia**, laddove prescrive che il parere debba essere reso dall'apposito ufficio tecnico regionale, un **principio fondamentale nelle materie governo del territorio e della protezione civile**, attesa la rilevanza del bene che mira a proteggere (l'incolumità pubblica). Detto principio non può pertanto contemplare eccezioni o differenze su base territoriale, anche con specifico riferimento alle funzioni ascritte agli uffici

tecnici della regione, né può, come nel caso di specie, essere sostituito da un parere comunale.

Quanto alla seconda questione, sempre l'art. 89 t.u. edilizia impone esplicitamente che il parere «sia richiesto [...] prima della delibera di adozione» e la previsione si accompagna al dovere dell'ufficio tecnico di pronunciarsi entro sessanta giorni, scaduti i quali si forma silenzio-rigetto. Per quanto tale disciplina si limiti a prescrivere che detto parere sia richiesto prima dell'adozione dello strumento urbanistico, senza statuire sul termine finale della sua acquisizione, essa ha **natura di principio fondamentale anche in relazione al tempo dell'acquisizione**, prescrivendo che il parere intervenga quanto meno in una fase antecedente l'approvazione, alla condizione che possano essere recepite dalle norme urbanistiche le relative prescrizioni. La norma regionale, nel consentire un parere postumo, potrebbe infatti includere un giudizio falsato dalle scelte pianificatorie già compiute. Inoltre la norma, nell'attribuire al parere automatico valore di «conferma» retroattiva del PRG invalidamente adottato, elide la possibilità che a quel giudizio seguano le conseguenti doverose modifiche delle scelte pianificatorie rispetto alle necessità morfologiche del territorio nei termini indicati dall'autorità preposta alla valutazione del rischio sismico. [A. Chiusolo]

LA COPERTURA FINANZIARIA DI UNA LEGGE REGIONALE (ANCHE DI REGIONE SPECIALE) NON PUÒ ESSERE IPOTETICA

Corte Cost., sent. 4 luglio – 27 luglio 2023, n. 165, Pres. Sciarra, red. Buscema

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[art. 81, terzo comma]

(legge reg. Siciliana n. 33 del 2020)

La legge impugnata è composta di cinque articoli che introducono una pluralità di misure eterogenee e dispone variazioni al bilancio della Regione Siciliana per l'esercizio 2020, quantificando la spesa in Euro 421.889.971,86. Per la copertura di tali oneri, la Regione introduce un duplice sistema di reperimento: in primo luogo mediante il recupero del disavanzo dell'esercizio 2018 per la quota di pertinenza dell'esercizio 2020, a patto che il Consiglio dei Ministri avesse approvato le modifiche introdotte dalla Commissione paritetica del 24 novembre 2020 all'art. 7 del d. lgs. 158/2019; e, in subordine, mediante l'utilizzo di ulteriori fondi, di cui all'articolo 111 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito con

modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77 e successive modificazioni tuttavia non sufficienti, per un totale di euro 351.753.973,32.

A parere della Corte la legge è illegittima in quanto i due metodi alternativi di copertura degli oneri della legge impugnata sono il primo ipotetico e il secondo insufficiente oltre che non idoneo all'utilizzo ipotizzato dalla legge: nel primo caso il CdM non ha effettivamente recepito le modifiche della Commissione paritetica richiamata, che avrebbero garantito la copertura. Ricorda in proposito la Corte 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*, sent. nn. 163/2020 e 307/2013, e che «[a]nche le autonomie speciali sono tenute [...] a indicare la copertura finanziaria delle leggi che prevedono nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche ai sensi dell'art. 81, terzo comma, Cost.» (sent. 190/2022). Quanto al metodo di copertura in subordine, che in ogni caso non coprono l'intero ammontare delle spese di cui alla legge in oggetto, si tratta di risorse a favore degli enti territoriali «[a]l fine di garantire alle regioni e province autonome di Trento e Bolzano il ristoro della perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica da COVID-19» per evitare perturbazioni negli equilibri dei rispettivi bilanci». Come tali, non possono essere impiegate per sostenere oneri ulteriori e diversi. Infine il richiamo, pur contenuto nella legge, all'utilizzo di risorse non ancora utilizzate, senza dare contezza della loro effettiva consistenza, rende la copertura incerta e non definita, priva di quella chiarezza finanziaria minima richiesta in riferimento all'art. 81 Cost. (*ex multis*, sent. 227/2019). Pertanto, la qlc è fondata dal momento che la legge ha previsto una pluralità di interventi e misure senza una adeguata programmazione e una idonea copertura finanziaria nell'esercizio di riferimento, e così «disattende con particolare gravità il valore del ciclo di bilancio, che assume rilievo come bene pubblico, ovvero come insieme di documenti capaci di informare con correttezza e trasparenza il cittadino sulle obbiettive possibilità di realizzazione dei programmi e sull'effettivo mantenimento degli impegni elettorali, “onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività”» (*ex plurimis*, sentt. 168/2022 e 185/2016). D'altra parte, il fine ultimo del bilancio, difatti, è quello di comporre interessi diversi e potenzialmente confliggenti, anche attraverso scelte allocative finalizzate a realizzare l'effettivo esercizio dei diritti fondamentali, che devono trovare il giusto punto di equilibrio nel rispetto dei vincoli finanziari anche sovranazionali, oltre che del principio di equità intra e intergenerazionale (*ex plurimis*, sentt. 235/2021 e 18/2019). [F. Minni]

SULLA DISPENSA DEI MAGISTRATI ONORARI LA CORTE COSTITUZIONALE CORREGGE IL CRITERIO CONTENUTO DEL

DECRETO LEGISLATIVO, ADEGUANDOLO A QUELLO PIÙ FAVOREVOLE DELLA LEGGE DI DELEGAZIONE

Corte cost., sent. 24 maggio – 27 luglio 2023, n. 166, Pres. Sciarra, red. San Giorgio

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 21, comma 2, D.Lgs. 13 luglio 2017, n. 116

(art. 76 Cost.)

Con la sentenza 27 luglio 2023, n. 166 la Corte costituzionale, accogliendo la questione di legittimità costituzionale proposta dal TAR Lazio, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 21, comma 2, del d.lgs. n. 116/2017, nella parte in cui, **avendo previsto che il magistrato onorario è dispensato, anche d'ufficio, per impedimenti di durata superiore a sei mesi e non, invece, «per infermità che impedisce in modo definitivo l'esercizio delle funzioni o per altri impedimenti di durata superiore a sei mesi», avrebbe violato i (più favorevoli) principi e i criteri direttivi posti dal legislatore delegante.**

La legge di delega (n. 57 del 2016), infatti, aveva delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi diretti a regolamentare i casi di decadenza dall'incarico, revoca e dispensa dal servizio, prevedendo che «**a tutti i magistrati onorari si applichi la disciplina della decadenza e della dispensa dal servizio, prevista dall'articolo 9 della legge 21 novembre 1991, n. 374 e successive modificazioni, ai sensi del quale «[i]l giudice di pace è dispensato, su sua domanda o d'ufficio, per infermità che impedisce in modo definitivo l'esercizio delle funzioni o per altri impedimenti di durata superiore a sei mesi».**

L'art. 21, comma 2, del d.lgs. delegato n. 116 del 2017, allora, stabilendo che «[i]l magistrato onorario è dispensato, anche d'ufficio, per impedimenti di durata superiore a sei mesi» **ha eliminato uno dei sintagmi integrativi dell'art. 9, comma 2, della legge n. 374 del 1991.**

La Corte, insomma, si introduce in una **verifica di conformità della norma delegata a quella delegante.** Verifica che, come ricorda la stessa Corte «richiede lo svolgimento di un **duplice processo ermeneutico** che, condotto in parallelo, tocca, da una parte, la legge di delegazione e, dall'altra, le disposizioni stabilite dal legislatore delegato, da interpretare nel significato compatibile con la delega stessa». Attraverso questo duplice processo ermeneutico, in particolare, la Corte deve

ricostruire la razionalità della delega, tenendo in considerazione il complessivo contesto normativo, e, in base a questa, apprezzare l'opera di riempimento compiuta dal legislatore delegato. [A. Arcuri]

**LO STATO ANTICIPA LE SPESE PROCESSUALI DELL'AUSILIARIO
DEL MAGISTRATO ANCHE NEL CASO DI NOMINA DELL'AMMINI-
STRATORE DI SOSTEGNO PROMOSSO DAL PM**

**Corte cost., sent. 7 giugno – 27 luglio 2023 n. 167, Pres. Sciarra, red. San
Giorgio**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

(d.P.R. 30/05/2002, n. 115, art. 145, co. 1, 2, 3)

[Cost., art. 3]

La Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata nella parte in cui ammette **l'anticipazione erariale delle spese processuali** – e, dunque, nella specie, anche delle spettanze dell'ausiliario del magistrato – con esclusivo riferimento ai procedimenti di interdizione e di inabilitazione promossi dal pubblico ministero, **escludendo** dal suo ambito di applicazione quello di nomina dell'**amministratore di sostegno** introdotto dallo stesso organo giudiziario. Detta limitazione comporta **la violazione del principio di eguaglianza**. La mancata considerazione, nella disposizione censurata, di quest'ultimo procedimento determina, infatti, una **differenziazione del regime del carico delle spese non supportata da una ragionevole giustificazione**.

Secondo la Corte, la *ratio* dell'impegno erariale è rinvenibile nella esigenza di correggere l'irrazionalità delle conseguenze derivanti dalla impossibilità di imputare le spese processuali all'organo propulsore dell'attività giurisdizionale, in quanto titolare di una legittimazione *ex lege* svincolata dal rapporto sostanziale dedotto in giudizio e strumentale alla tutela di un interesse pubblico. Anche il procedimento di nomina dell'amministratore di sostegno, pertanto, quando è introdotto su ricorso del pubblico ministero, soggiace al principio secondo il quale, nei processi civili instaurati da tale organo, la parte attrice è sottratta al carico delle spese processuali.

Viene inoltre considerato che secondo la comune esperienza, ove il procedimento venga instaurato su iniziativa del pubblico ministero, il soggetto interessato

versi presumibilmente in condizioni di solitudine e non disponga di mezzi economici sufficienti per sostenere i costi del processo.

Anche in questa ipotesi, infatti, l'obbligo di pagamento del compenso per l'ausiliario del giudice, avendo carattere solidale, ma non potendo in nessun caso essere posto a carico del ricorrente, sarebbe destinato a gravare sullo stesso destinatario della misura di protezione, il quale con ogni probabilità è insolubile. In definitiva, «sussiste l'esigenza di scongiurare il rischio che l'esclusione dell'organo propulsore dal carico delle spese processuali, da un lato, e le condizioni di indigenza in cui versa, il più delle volte, il beneficiario, dall'altro, possano comportare la frustrazione, in concreto, delle ragioni creditorie del professionista incaricato dal giudice».

La dichiarazione di **illegittimità costituzionale** si riflette **in via consequenziale** anche **sui commi successivi** della medesima disposizione, i quali **recano la disciplina** della fase (successiva all'ammissione d'ufficio dell'interdicendo o dell'inabilitando al patrocinio erariale) **della verifica reddituale finalizzata all'eventuale recupero**, da parte dello Stato, **delle somme anticipate**. [F. Covino]

L'INCAPACE NATURALE HA GIÀ SUFFICIENTI TUTELE, SENZA CHE VI SIA NECESSITÀ DI INTERROMPERE D'UFFICIO IL PROCESSO

Corte cost., sent. 23 maggio – 27 luglio 2023, n. 168, Pres. Sciarra, red. Navarretta

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[C.p.c. artt. 75, co. 1 e 2; 300]

(artt. 3, 24, 32, 111, co. 1 e 2, 117, co. 1 Cost. in relazione all'art. 6 Cedu, artt. 1 e 13 Conv. Onu disabilità)

Il Tribunale ordinario di Padova, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 75, co. 1 e 2, e 300 c.p.c., nella parte in cui non consentono al giudice, qualora abbia seri e fondati dubbi che la parte persona fisica abbia conferito la procura alle liti in una condizione di incapacità naturale, di disporre l'interruzione del processo e di segnalare il caso al pubblico ministero, affinché promuova il giudizio per la nomina di un amministratore di sostegno o i procedimenti per l'interdizione o per l'inabilitazione.

L'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), costituitosi nel giudizio *a quo*, ha eccepito che il ricorrente, sulla base della documentazione medica da lui stesso prodotta, verserebbe in condizioni psico-fisiche che lo rendono incapace di provvedere ai propri interessi e dunque privo della capacità processuale.

Il ricorrente ha replicato che – secondo la costante giurisprudenza anche costituzionale – l'art. 75 cod. proc. civ. non si riferisce ai soggetti colpiti da incapacità naturale, ma esclude la capacità processuale dei soli soggetti già interdetti o inabilitati o beneficiari di amministrazione di sostegno.

Il giudice *a quo* riconosce che, allo stato, l'eventuale incapacità naturale della parte di un giudizio civile non comporta l'assenza di capacità processuale, né impone la sospensione o l'interruzione del processo.

Il Tribunale di Padova osserva che dalla loro decisione dipende l'alternativa tra la possibilità di interrompere o la necessità di proseguire il processo, «pur in presenza di seri e documentati dubbi circa la capacità naturale del ricorrente».

Rispetto alla non manifesta infondatezza, il rimettente richiama, preliminarmente, la giurisprudenza della Corte di cassazione in ordine all'interpretazione degli artt. 75 e 78 c.p.c., sottolineando come essa sia univoca nell'escludere l'incapacità processuale di coloro che non siano capaci di intendere e volere.

In ordine alle eccezioni sollevate, sarebbero violati gli artt. 3 e 24 Cost., posto che «il diritto di difesa esige che anche la decisione di iniziare un processo venga assunta consapevolmente». Ancora, nel consentire l'avvio di un procedimento da parte di un soggetto inconsapevole, i suddetti articoli contrasterebbero con il principio del giusto processo, di cui agli artt. 111, co. 1 e 2, e 117, co. 1, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 Cedu. Infine la mancata considerazione dell'incapacità naturale nel processo civile non sarebbe conforme tanto all'art. 32 Cost., posto che «la tutela del diritto alla salute dovrebbe avere riflessi anche in ambito processuale», quanto all'art. 117, co. 1, Cost., in relazione agli artt. 1 e 13 della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, che ascrivono l'accesso effettivo alla giustizia al novero dei diritti spettanti a tali persone.

La Corte, valutando le eccezioni sollevate dall'Inps e dall'Avvocatura dello Stato, rileva che per costante giurisprudenza, la riproposizione di questioni identiche a quelle già dichiarate non fondate nel merito non comporta l'inammissibilità, ma al più può decretare la loro non fondatezza, eventualmente manifesta (sent. n. 156 e n. 44/1020).

Nella prospettiva sostanziale, la Corte rileva che il compimento di un atto lecito o illecito in condizioni di incapacità di intendere o di volere, per qualsiasi causa, anche di tipo transitorio, consente di attivare rimedi di tipo successivo: così gli atti leciti sono annullabili, ove ricorrano i presupposti indicati, per gli atti unilaterali e per i contratti, dall'art. 428, co. 1 e 2 c.c. mentre gli atti illeciti, compiuti da «chi non aveva la capacità d'intendere o di volere al momento in cui [...] ha commesso»

il fatto, risultano non imputabili, «a meno che lo stato d'incapacità derivi da sua colpa» (art. 2046 c.c.).

I rimedi preventivi presuppongono, a loro volta, una incidenza sulla capacità legale d'agire, e dunque ricadono su un profilo importante della persona, che attiene al suo modo di essere e di agire nel mondo giuridico. Da un lato, infatti, le effettive condizioni dell'interessato devono essere attentamente vagliate nei procedimenti di interdizione o di inabilitazione ovvero di amministrazione di sostegno. Da un altro lato, proprio con quest'ultimo istituto, si è delineato un *favor* verso forme di tutela preventiva che comportino la minore limitazione possibile della capacità di agire. In parallelo la normativa sulla capacità di agire nel processo è ispirata all'obiettivo di bilanciare la protezione dell'incapace con l'esigenza di non limitare *a priori* la sua capacità processuale, se non a séguito di adeguate verifiche sulle sue condizioni personali, e tenuto conto del complesso degli interessi implicati nel processo.

La regola generale sulla capacità processuale di cui all'art. 75, co. 1 e 2, c.p.c. è, dunque, del tutto corrispondente alle disposizioni civilistiche che associano l'attitudine a compiere atti giuridici alla capacità legale d'agire (art. 2 c.c., nel suo coordinamento con le disposizioni che regolano l'incapacità legale) sicchè si deve escludere che la mera incapacità naturale possa riverberarsi sulla capacità processuale (Cass. civ., ord. n. 17914/2022; n. 21507/2019). Nondimeno, la periodica riproposizione dinanzi a questa Corte di questioni che prospettano possibili tutele preventive dell'incapace naturale nell'ambito del processo civile è il sintomo che i caratteri stessi del giudizio, e in particolare il suo proiettarsi nel tempo, fanno risaltare la situazione di soggetti affetti da un'incapacità non contingente, rispetto ai quali si pone l'esigenza di una tutela preventiva.

Sullo sfondo della difficile composizione di tali interessi di rilevanza costituzionale vengono ricostruiti gli interventi della Corte e del legislatore che hanno progressivamente ampliato le tutele dell'incapace naturale, evitando che quest'ultimo sia privato della capacità processuale, se non a séguito di un procedimento che accerti le sue effettive condizioni.

La pronuncia additiva delineata dal rimettente non prefigura l'ipotesi di una incidenza dell'incapacità naturale sulla capacità processuale, con la conseguente nomina nel medesimo procedimento di un curatore speciale; viceversa, prospetta l'interruzione del processo, onde permettere l'autonomo svolgimento di uno dei procedimenti (di interdizione, di inabilitazione o di amministrazione di sostegno) con cui si accertano i presupposti per poter limitare in tutto, in parte o in maniera mirata la capacità legale d'agire e per poter, di conseguenza, nominare chi rappresenti o assista l'incapace (ord. n. 41/1988; n. 468/1992). Tuttavia, la prospettiva di una interruzione necessaria del processo – onde assicurare che la sua ripresa avvenga solo dopo che siano state accertate le condizioni della parte e che sia stato eventualmente nominato chi la rappresenti o la assista – rischia di riverberarsi su

altri interessi di rango costituzionale, quali la ragionevole durata del processo, riferibile sia al soggetto affetto da incapacità naturale sia alla controparte, così come il diritto di difesa di quest'ultima.

E, infatti, senza bisogno di ricorrere all'interruzione del processo, non mancano, nell'attuale assetto delineato dal legislatore, forme di tutela dell'incapace naturale, anche se affetto da una infermità o da una menomazione fisica o psichica (art. 32 Cost.), tali da garantire nel processo civile, in conformità agli artt. 24 e 111, co. 1 e 2, Cost., il diritto di difesa e quello a un processo giusto e che si svolga nel segno della parità delle armi (sent. n. 228, n. 145 e n. 10/2022, n. 236/2021, n. 181 e n. 174/2019).

Vi è una prima e fondamentale tutela dell'incapace naturale assicurata, nel processo civile, dalla difesa tecnica (sent. n. 10/2022), ove il legale nel momento in cui raccoglie la procura deve accertarsi che colui che gli conferisce la procura abbia consapevolezza dell'atto e dei suoi effetti; di informare l'assistito sui rischi insiti nell'avvio di un'azione giudiziaria; nonché di tutelare in ogni modo i suoi interessi. In pari tempo il giudice, il quale abbia ragione di ritenere che una parte, non ancora privata della capacità legale, versi in una condizione che giustificherebbe le tutele preventive associate all'interdizione, all'inabilitazione o all'amministrazione di sostegno, è tenuto a ordinare «la comunicazione degli atti» (sent. n. 468/1992) «al pubblico ministero affinché agisca o intervenga nei modi previsti dalla legge» (ord. n. 206/1995), «promuovendo, ove del caso, il procedimento di interdizione o di inabilitazione» o quello di amministrazione di sostegno e «chiedendo la urgente nomina di un tutore o di un curatore provvisorio» (ancora, sent. n. 468/1992) o di un amministratore di sostegno provvisorio. In definitiva, considerata la gamma di tutele sostanziali e processuali (ord. n. 198/2006) che l'ordinamento appronta devono ritenersi non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 75, co. 1 e 2, e 300 c.p.c., nella parte in cui non prevedono l'interruzione del processo in attesa che si definisca l'eventuale giudizio sulla incapacità legale della parte. Alla medesima conclusione si giunge nel raffronto fra le norme censurate e l'art. 117, co. 1, Cost., in relazione all'art. 6 Cedu, come interpretato dalla Corte di Strasburgo, così come in relazione agli artt. 1 e 13 della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, nella parte in cui sanciscono il diritto di tali persone a un accesso effettivo alla giustizia, mancando l'elemento di pregiudizio a discapito della parte incapace.

Infine, non ha fondamento la pretesa violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'irragionevole disparità di trattamento tra la situazione dell'incapace di intendere o di volere e quella del soggetto scomparso, in relazione all'applicazione degli artt. 75 e 300 c.p.c. Si tratta infatti di situazioni evidentemente disomogenee, anche solo pensando alla diversità del presupposto che determina l'interruzione del processo nel caso dello scomparso, rispetto a quello che dovrebbe comportare il medesimo effetto nell'ipotesi dell'incapace, così come è differente il procedimento

relativo all'accertamento della scomparsa rispetto a quelli concernenti l'interdizione, l'inabilitazione o la nomina dell'amministratore di sostegno. [S. Rossi]

NON È ILLEGITTIMO REVOCARE LE PRESTAZIONI ASSISTENZIALI AI CONDANNATI PER GRAVI REATI DURANTE L'ESPIAZIONE DELLA PENA IN CARCERE

Corte cost., sent. 6 giugno – 27 luglio 2023, n. 169, Pres. Sciarra, red. Amoroso

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 2, c. 61°, della legge 28/06/2012, n. 92]

(artt. 25, c. 2, 117, c. 1 Cost.)

Con la sentenza n. 169/2023 la Corte costituzionale ha rigettato le questioni di costituzionalità sollevate dal Tribunale di Palermo in tema di revoca di prestazioni assistenziali e previdenziali ai condannati per gravi reati.

La questione riguardava la legittimità costituzionale dell'art. 2, c. 61 l. 92/2012, nella parte in cui prevede la revoca, con effetto non retroattivo, delle prestazioni previdenziali o assistenziali nei confronti dei soggetti già condannati con sentenza passata in giudicato per i reati di cui al c. 58 del medesimo art. 2 (si tratta di reati di grave allarme sociale, quali associazione terroristica, attentato per finalità terroristiche o di eversione, sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione, associazione di stampo mafioso, scambio elettorale, strage e delitti commessi per agevolare le associazioni di stampo mafioso). Le ragioni dell'asserita incostituzionalità risiedono, secondo il giudice *a quo*, nella violazione del principio di irretroattività della legge penale sfavorevole, dovendo essere riconosciuta alla revoca in questione natura di sanzione sostanzialmente penale alla luce dei criteri *Engel* elaborati dalla Corte di Strasburgo: ancorché operante solo *ex nunc*, infatti, la revoca di tali benefici opera anche per i reati commessi prima dell'entrata in vigore della legge n. 92/2012.

La Corte rammenta anzitutto che con la sentenza n. 137/2021 essa ha inciso, con una declaratoria di incostituzionalità, sulla disciplina della stessa misura: a seguito di tale pronuncia, la revoca è condizionata all'espiazione della pena in regime carcerario, poiché ai soggetti che scontano la pena in regime alternativo potrebbero mancare i mezzi di sussistenza cui invece provvede lo Stato per i detenuti.

A ben vedere, secondo la Corte, la disciplina di cui si discute configura uno statuto di indegnità per la percezione di provvidenze pubbliche che incide non già sul diritto alla prestazione (che spetta comunque anche al condannato privo dei mezzi per vivere un'esistenza dignitosa, in virtù dell'art. 38 Cost.), ma sull'erogazione in sé: una volta espiata la pena, infatti, permanendo gli ulteriori requisiti, l'erogazione è suscettibile di ripristino.

Più specificamente riguardo alla natura della revoca, la Corte da un lato esclude la natura di sanzione sostanzialmente penale della revoca di tali prestazioni (poiché non soddisfano nessuno dei criteri *Engel*), dall'altro ne evidenzia il carattere lamentevolmente riparatorio, atteso che le somme recuperate grazie alla mancata erogazione del beneficio sono destinate al Fondo per vittime dei reati di tipo mafioso e di terrorismo.

Ciò posto, la Corte affronta il nodo centrale della questione: contrariamente a quanto ritenuto dal giudice *a quo*, la disciplina oggetto di scrutinio non è soggetta alle stringenti garanzie che circondano la materia penale. La revoca delle prestazioni ai condannati per tali gravi reati attiene infatti ai c.d. effetti riflessi della condanna penale, che sono regolati dalla disciplina propria dei settori di appartenenza e che dunque non soggiacciono al principio di irretroattività della norma penale sfavorevole. Il legislatore, nell'esercizio della propria discrezionalità, ha introdotto un requisito di assenza di elementi di indegnità per la percezione delle prestazioni assistenziali: per cui, la condanna penale non costituisce la causa dall'esclusione, ma il presupposto di fatto oggettivo della valutazione di indegnità, che certifica il venir meno del patto di solidarietà sociale tra singolo e comunità (fermo restando che quest'ultima resta tenuta a supportare il condannato solo e nei limiti in cui sia messa in pericolo la sua sopravvivenza per il venir meno del minimo vitale fuori dal carcere).

Tutto ciò premesso, la Corte dichiara la questione infondata. [B. Sboro]

**LA MESSAGGISTICA ELETTRONICA DEI PARLAMENTARI (MA
NON L'ESTRATTO DEL CONTO CORRENTE) È CORRISPONDENZA:
SERVE L'AUTORIZZAZIONE EX ART. 68, C. 3, COST.**

Corte cost., sent. 22 giugno – 27 luglio 2023, n. 170, Pres. Sciarra, red.

Modugno

Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello stato

[Acquisizione di plurime comunicazioni del senatore Matteo Renzi, disposta dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Firenze]

nell'ambito del procedimento penale a carico dello stesso senatore e altri, in assenza di una previa autorizzazione da parte del Senato della Repubblica.]

(artt. 15 e 68, c. 3, Cost.)

La Corte costituzionale ha accolto il **ricorso per conflitto di attribuzione sollevato dal Senato nei confronti della procura di Firenze** per avere **acquisito agli atti di un procedimento penale corrispondenza scritta del senatore Renzi** (messaggi *WhatsApp* e *mail*) o a lui diretta, conservata in dispositivi elettronici appartenenti a terzi, **senza aver mai richiesto la necessaria autorizzazione del Senato ex art. 68, comma 3, Cost.**

Nello specifico il Senato, con il ricorso in questione, sosteneva che la procura aveva eluso la garanzia di cui all'art. 68, c. 3, Cost., ritenendo che messaggi *WhatsApp* e di posta elettronica, nonché l'estratto del conto corrente bancario – oggetto anch'esso di acquisizione da parte della procura – **non potessero essere ricondotti al concetto di "corrispondenza"**. Difatti, secondo la procura i dati informatici conservati nella memoria di un telefono cellulare (SMS, messaggi *WhatsApp* e di posta elettronica) hanno natura di documenti ai sensi dell'art. 234 c.p.p. Di conseguenza, la relativa acquisizione non soggiacerebbe né alle regole stabilite per la corrispondenza, né alla disciplina delle intercettazioni telefoniche.

La Corte preliminarmente ha chiarito che **è indubbio che lo scambio di messaggi elettronici «rappresenti, di per sé, una forma di corrispondenza agli effetti degli artt. 15 e 68, terzo comma, Cost.»**, la cui tutela non si esaurisce, come invece sostenuto dalla Procura, con la ricezione del messaggio da parte del destinatario, ma perdura fin tanto che esso conservi carattere di attualità e interesse per gli interlocutori. Difatti, **la tutela accordata dall'art. 15 Cost.** – anche ove si guardi alla prerogativa parlamentare prevista dall'art. 68, terzo comma, Cost. – **prescinde dalle caratteristiche del mezzo tecnico utilizzato ai fini della trasmissione del pensiero**, aprendo così il testo costituzionale alla possibile emersione di nuovi mezzi e forme della comunicazione riservata. La garanzia si estende, quindi, ad ogni strumento che l'evoluzione tecnologica mette a disposizione a fini comunicativi. Pertanto, per la Corte in questi casi si tratta di **sequestri di corrispondenza rientranti nell'ambito della garanzia di cui all'art. 68, terzo comma, Cost.**

La Corte ha quindi dichiarato che non spettava alla Procura di Firenze acquisire agli atti del citato procedimento penale corrispondenza riguardante il senatore Renzi, costituita da messaggi elettronici e ha annullato i sequestri disposti.

La Corte, infine, **non ha invece accolto il ricorso nella parte in cui veniva contestata l'acquisizione da parte della Procura, senza autorizzazione, dell'estratto**

del conto corrente personale del Senatore Renzi, in quanto esso non può considerarsi corrispondenza, bensì un **documento contabile interno** all'ente creditizio, allegato, nel caso di specie, a segnalazioni di operazioni bancarie disposte in applicazione della normativa antiriciclaggio. [A. Contieri]

LA CIRCOLARE DEL MINISTERO DELLA SALUTE CHE INTEGRA LA DISCIPLINA SULL'OBBLIGO DI VACCINAZIONE GIÀ PREVISTO PER LEGGE NON CONTRASTA LA RISERVA DI LEGGE EX ART. 32 COST.

Corte cost., sent. 27 luglio – 2 agosto 2023, n. 171 Pres. Sciarra, red. Patroni Griffi

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[D.l. n. 44/2021, art. 4 commi 1 e 5, convertito con modificazioni nella L. n. 76/2021; D.l. n. 172/2021, art. 1 comma 1, lett. b), convertito con modificazioni nella L. n. n. 3/2022; D.l. n. 24/2022, art. 8 comma 1, lett. a) e b), convertito con modificazioni nella L. n. 52/2022]

(artt. 23 e 32 Cost.)

Il Tribunale di Padova in funzione di giudice del lavoro ha sollevato, in riferimento agli articoli 23 e 32 Cost., una questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 5 del d.l. n. 44/2021, come convertito e poi sostituito dai successivi interventi normativi, nella parte in cui attribuisce ad una circolare del Ministero della salute l'onere di dettare la disciplina delle indicazioni e dei termini per la vaccinazione cui devono sottoporsi gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario, sia in generale sia in caso di intervenuta guarigione dal virus SARS-CoV-2. In particolare, il giudice rimettente dubita della legittimità della norma impugnata, per contrasto con la riserva di legge posta dagli artt. 23 e 32 Cost., in quanto solleva un dubbio circa la possibilità di regolare, mediante circolare, la disciplina oggetto della disposizione senza predeterminare il contenuto delegato e senza contenere alcuna precisazione dei modi in cui andrà esercitata l'azione amministrativa.

Nel rilevare un contrasto con la riserva di legge *ex artt. 23 e 32 Cost.*, il giudice a quo osserva che le circolari ministeriali sono «atti amministrativi aventi efficacia meramente interna all'ente pubblico», mentre le disposizioni censurate le considererebbero «vere e proprie fonte del diritto, con efficacia diretta nell'ordinamento generale». Inoltre, secondo il giudice a quo, le disposizioni censurate sarebbero

prescrizioni normative “in bianco”, che non definiscono alcun criterio volto a orientare la discrezionalità dell’amministrazione, violando, di conseguenza, quanto agli artt. 23 e 32 Cost. impongono a tutela dei diritti fondamentali.

Il giudice costituzionale ha dichiarato inammissibili le questioni sollevate in riferimento all’art. 23 Cost., in quanto l’unico parametro in relazione al quale deve essere valutata la legittimità della scelta operata dal legislatore di non esaurire integralmente la disciplina è l’art. 32 Cost., e non anche l’art. 23 Cost.

Per quanto riguarda la questione di legittimità costituzionale con riferimento al solo art. 32 Cost., la Corte costituzionale ritiene la questione non fondata.

Nel richiamare alcuni suoi precedenti giurisprudenziali, il giudice costituzionale ricorda che l’art. 32 Cost. pone una riserva di legge relativa (sent. n. 258 del 1994), in quanto la Costituzione non fa ricadere sul legislatore l’obbligo di introdurre una disciplina in tutto compiuta, ma ammette che questa sia variamente integrata da atti normativi secondari, così come consente all’amministrazione di adottare atti chiamati a specificare e concretizzare il complesso dei precetti normativi (sent. n. 25 del 2023). Ne consegue, che nei casi di riserve relative, la legge è tenuta a definire i contenuti e le modalità dell’esercizio dei poteri amministrativi conferiti (sent. n. 5 del 2021 e n. 174 del 2017), delimitando così la discrezionalità dell’amministrazione, la cui attività deve sempre trovare «una, pur elastica, copertura legislativa» (sent. n. 115 del 2011). Infatti, la particolare intensità della tutela riconosciuta dall’art. 32 Cost. al diritto alla salute, non esclude che la legge, una volta individuata la misura sanitaria imposta, preveda un puntuale intervento da parte dell’amministrazione «nell’ambito di una discrezionalità da esercitarsi sulla base di valutazioni soggette al sindacato di attendibilità tecnico-scientifica esperibile dall’autorità giurisdizionale» (sent. n. 25 del 2023).

Nell’ultima parte della decisione il giudice costituzionale si sofferma proprio sul dato tecnico-scientifico che è a disposizione dell’amministrazione. Nel demandare a circolari del Ministero della salute l’individuazione del termine di differimento della vaccinazione per gli operatori sanitari contagiati e guariti, il legislatore ha compiuto una scelta ben precisa: quella di demandare l’individuazione di tale termine a un atto amministrativo adottato dall’amministrazione «istituzionalmente in possesso delle competenze tecnico-scientifiche per farlo». Prendendo in considerazione lo stato di costante mutevolezza dei dati a disposizione in merito all’emergenza sanitaria da Covid-19, il giudice costituzionale ha enfatizzato la ragionevolezza della necessità di impiegare «strumenti capaci di adattarsi alle pieghe di una situazione di crisi in costante divenire». È per questo che risulta ragionevole la scelta di demandare la disciplina ad un atto diverso dalla legge, che sia in grado di tener conto delle «particolari esigenze di flessibilità connesse allo specifico contesto nel quale l’obbligo vaccinale era stato introdotto» (sent. n. 25 del 2023).

Infine, nel completare la sua riflessione, il giudice costituzionale specifica che nel caso di specie non risulta necessario definire la natura giuridica dell’atto

dell'amministrazione, e cioè se esso abbia natura normativa o meramente amministrativa. Secondo la Corte, è dirimente considerare che, nella cornice di rango primario, al Ministero della salute non era demandato l'esercizio di discrezionalità amministrativa, ma una mera valutazione di ordine tecnico da condurre alla stregua del dato scientifico e della sua rapida evoluzione. [M. Pignataro]

SULL'INCOMPATIBILITÀ ENDOPROCESSUALE DEL GIUDICE DELL'ESECUZIONE: È COMPATIBILE IL GIP CHE HA PRONUN- CIATO IL DECRETO DI ARCHIVIAZIONE

Corte cost., sent. 21 giugno – 27 luglio 2023, n. 172, Pres. Sciarra, red. Modugno

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 34, codice di procedura penale]

(Artt. 3, c. 1 e 111, c. 2, Cost.)

Con la pronuncia in commento, la Corte costituzionale ha dichiarato **non fondate** le questioni promosse dal GIP del Tribunale ordinario di Macerata in relazione all'**art. 34 c.c.p.**, disciplinante due ipotesi di **incompatibilità**: i) verticale, determinata dall'articolazione dei diversi gradi di giudizio; ii) orizzontale, attinente alla relazione tra la fase del giudizio e quella che immediatamente la precede.

La questione sorgeva nell'ambito di un'ipotesi di contravvenzione di omessa denuncia del trasferimento di armi già regolarmente detenute e di esplosione di colpi di arma da fuoco in luogo abitato, a seguito della quale, l'indagato accedeva all'oblazione, mentre il giudice competente pronunciava decreto di archiviazione contestualmente alla confisca delle armi oggetto del trasferimento non denunciato. L'interessato proponeva, allora, incidente di esecuzione, nel quale veniva nominato, quale organo competente, il medesimo giudice-persona fisica che aveva adottato il decreto di archiviazione. Quest'ultimo, pertanto, sollevava le questioni in commento.

Secondo il giudice *a quo*, l'art. 34 c.c.p. sarebbe da censurare nella parte in cui non prevede, tra le cause di incompatibilità, quella del giudice che ha emesso la pronuncia di merito a decidere il successivo incidente di esecuzione; al riguardo, viene in particolare riscontrato il contrasto con l'**art. 3, c. 1, Cost.** per un'ingiustificata disparità di trattamento tra le fasi della cognizione e dell'esecuzione, e con

l'**art. 111, c. 2, Cost.** sui principi del giusto processo, alla luce del fatto che, essendo l'incidente di esecuzione finalizzato anche alla contestazione nel merito della decisione originata in sede di cognizione, vi sarebbe l'esigenza di evitare che la nuova pronuncia possa essere condizionata dalle valutazioni precedentemente svolte dallo stesso giudice.

Nella pronuncia vengono, anzitutto, richiamati i principi espressi dalla giurisprudenza di legittimità, i quali affermano, in primo luogo, che è doveroso procedere, a seguito di un decreto di archiviazione, con la confisca nei casi in cui questa sia obbligatoria, e in secondo luogo, che il provvedimento suddetto non rappresenta un atto impugnabile e che, quindi, può essere oggetto esclusivamente di incidente di esecuzione dinanzi lo stesso giudice che lo ha emesso.

Proseguendo oltre, la Corte premette che, con le sentt. nn. 183/2013 e 7/2022, ha esteso il regime dell'incompatibilità verticale di cui all'art. 34 c.p.p. all'ipotesi dell'annullamento con rinvio, da parte della Corte di cassazione, di taluni provvedimenti emessi dal giudice dell'esecuzione nella forma dell'ordinanza; ciò sul presupposto che, sebbene nell'ambito di un procedimento di esecuzione, entrambi i casi chiamavano il giudice ad una valutazione non solo sulla stretta esecuzione del provvedimento, ma anche sulla cognizione dello stesso. Tuttavia, secondo la Consulta il caso in esame riguarda una circostanza ben diversa, trattandosi di un **decreto di archiviazione che, per sua natura, risulta privo del carattere della definitività e inidoneo alla formazione del giudicato**. In altre parole, rappresenta un provvedimento emesso *de plano*, senza alcun vaglio sul merito dell'accusa.

Per tali motivi, e come affermato anche dalla Corte di Cassazione, in casi come quello in esame **l'incidente di esecuzione è finalizzato al solo scopo di garantire il contraddittorio tra le parti**, così da offrire la possibilità di contestare la confisca obbligatoria (v. Cass., n. 18535 del 2022). A riprova di ciò, la Corte richiama ancora una volta la giurisprudenza di legittimità, la quale ha ripetutamente escluso che il giudice che ha adottato il provvedimento *de plano* sia incompatibile a pronunciarsi sull'opposizione, in quanto quest'ultima non ha natura di mezzo di impugnazione, bensì rappresenta un'istanza volta ad ottenere una decisione nel contraddittorio tra le parti.

Alla luce di ciò, i giudici costituzionali non ravvedono la violazione dell'art. 3, c. 1, poiché non è applicabile la disciplina sull'incompatibilità nell'articolazione fra i gradi del processo, né registrano la lesione dell'art. 111, c. 2, Cost. sui principi del giusto processo, dato che sono considerati legittimi anche quei modelli processuali, a contraddittorio eventuale e differito, all'esito dei quali si adottino decisioni *de plano* eventualmente seguiti da una fase a contraddittorio pieno.

Sul finale, inoltre, la Consulta precisa che, nella sentenza costituzionale n. 5/2023, sopravvenuta rispetto alla questione esaminata, si è considerata compatibile con la costituzione l'applicabilità della confisca nelle ipotesi in cui la

contravvenzione in materia di armi sia estinta per oblazione, precisando che tale applicazione non è da considerarsi automatica; residua, infatti, in capo al giudice investito nella fase dibattimentale di una richiesta di oblazione l'accertamento, nel contraddittorio tra le parti, della «*sussistenza dei presupposti che ne giustificano l'applicazione: e dunque l'effettiva commissione del fatto di reato da parte dell'imputato*». [P. Giovarruscio]

**NON PUÓ ESSERE ACCOLTA LA CENSURA MOSSA DALLA
PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO AVVERSO LA DELIBERA
DELLA GIUNTA DELLA REGIONE VENETO IN MATERIA DI
OBBLIGO DI FORNITURA DI ENERGIA GRATUITA**

Corte cost., sent. 27 luglio – 2 agosto 2023, n. 173, Pres. Sciarra, red. Barbera

Giudizio per conflitto di attribuzione tra enti

[Delibera della Giunta della Regione Veneto n. 1499/2022 “Prime determinazioni in materia di obbligo di fornitura alla Regione di energia gratuita in attuazione della L. reg. n. 27/2020]

La Provincia autonoma di Trento ha promosso un conflitto di attribuzione contro la Regione Veneto, impugnando una delibera adottata dalla Giunta regionale (n. 1499/2022), della quale ne ha chiesto l'annullamento, nella parte in cui include alcune concessioni nell'elenco delle grandi derivazioni idroelettriche che sono assoggettate all'obbligo di fornitura gratuita di energia elettrica nelle percentuali specificate, e inserisce un'altra lista di concessioni nell'elenco delle grandi derivazioni idroelettriche per le quali, in virtù del fatto che esse ricadono sul territorio di altre regioni o province autonome, si rende necessario sottoporre la regolamentazione della fornitura gratuita a specifici accordi. Secondo la rimettente, non spettava alla Regione Veneto inserire due concessioni (“Val Schener-Moline” e “Bussolengo-Chievo”) nel secondo dei due elenchi.

Il giudice costituzionale ricorda, innanzitutto, che la disciplina delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche, per i profili del rapporto concessorio che interessano il conflitto, è da tempo ricondotta dalla giurisprudenza costituzionale alla materia “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”, di competenza legislativa concorrente. Nel caso di specie, l'ambito delle rispettive competenze è stato delineato dal legislatore statale con il d.lgs. n. 79/1999, e la Regione Veneto è intervenuta con la L. reg. n. 27/2020 per dare attuazione alle previsioni contenute nel decreto legislativo. La legge regionale ha stabilito che i concessionari

di grandi derivazioni a scopo idroelettrico sono tenute, in una certa misura, a fornire alla Regione annualmente e gratuitamente energia elettrica, ovvero a corrispondere, su indicazione della Giunta regionale, il controvalore in moneta, anche integrale, dell'energia da fornire gratuitamente. Inoltre, la legge regionale ha demandato a un'apposita delibera della Giunta regionale di stabilire le concrete modalità di adempimento a tale obbligo da parte dei concessionari, così come, "nel caso di grandi derivazioni a scopo idroelettrico che interessano anche il territorio di Regioni o Province autonome confinanti, le modalità di coordinamento con le stesse in relazione alla fornitura dell'energia gratuita" (art. 2, comma 1, lett. e)).

La Corte costituzionale dichiara inammissibile il conflitto promosso in relazione al primo elenco (per mancanza di "tono costituzionale"), mentre ritiene non fondate le censure fatte in relazione al secondo.

Per quanto riguarda quest'ultimo, nel conflitto presentato, la Provincia autonoma di Trento si assume titolare della competenza a disciplinare in via esclusiva il rapporto concessorio inerente alle derivazioni "Val Schener-Moline" e "Busso-lengo-Chievo", nonostante queste insistano anche sul territorio della Regione Veneto. Secondo il giudice costituzionale, questa impostazione «contraddice la natura stessa delle fonti statutarie, anche speciali, quanto all'ambito di applicazione delle relative disposizioni». È, infatti, coesistente alla titolarità delle attribuzioni costituzionali la limitazione territoriale di tale ambito, in forza delle forme e condizioni particolari di autonomia delle quali detti enti dispongono, secondo gli statuti speciali *ex art.* 116, primo comma, Cost. Inoltre, la Corte non ritiene condivisibile la posizione della ricorrente secondo cui l'invocata efficacia extraterritoriale delle proprie attribuzioni statutarie sarebbe prevista dalla norma statale di principio, attraverso la clausola di salvaguardia prevista all'art. 12, comma 1-*octies* del d.lgs. n. 79/1999. Senza entrare nel merito della correttezza di tale interpretazione, il giudice costituzionale osserva che quest'ultima «condurrebbe all'aberrante risultato di consentire che la legge ordinaria possa estendere o derogare l'applicazione di una fonte sovraordinata». [M. Pignataro]

**AL VAGLIO DELLA CORTE: PRESTAZIONI SOCIALI CHE
ESULANO DAL PIANO DI RIENTRO DAL DISAVANZIO SANITARIO E
CONTRIBUTI *UNA TANTUMA* LAVORATORI E SOGGETTI PRIVATI
ACCREDITATI**

**Corte cost., sent. 21 giugno – 28 luglio 2023 n. 176, Pres. Sciarra, red.
Antonini**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

(l. Reg. Abruzzo n. 24/2022, artt. 25 e 26, co. 1 e 2)

[Cost., artt. 3, 81 terzo comma, 117, secondo comma, lett. l) e terzo comma; l. n. 191/2009, art. 2, co. 80; d.lgs. n. 165 del 2001, artt. 40 e 45; d.lgs. n. 502 del 1992, art. 8-*sexies*]

Il Presidente del Consiglio dei ministri propone ricorso contro alcune disposizioni della legge regionale abruzzese. Il **primo** motivo di ricorso concerne la disposizione che prevede **misure di assistenza supplementari rispetto ai LEA garantiti dal Servizio sanitario nazionale**. Il ricorrente lamenta che la Regione Abruzzo non potrebbe introdurre tali prestazioni, in quanto «in contrasto con il Piano di rientro dal disavanzo sanitario». La disposizione violerebbe il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, che sancirebbe il carattere obbligatorio, per le regioni sottoposte al Piano di rientro, degli interventi dallo stesso individuati. La medesima disposizione regionale contrasterebbe anche con l'art. 81, terzo comma, Cost., poiché l'effettuazione di spese non obbligatorie, in una condizione di risorse contingentate, verrebbe a ridurre la «spesa “necessaria”» per le prestazioni essenziali.

La Corte dichiara **non fondate** le questioni di legittimità delle disposizioni in quanto, sebbene la Regione Abruzzo sia impegnata nel piano di rientro dal disavanzo sanitario, avviato nel 2007 e attualmente in corso, e sebbene l'assoggettamento ai vincoli dei detti piani di rientro impedisce «la possibilità di incrementare la spesa sanitaria per motivi non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali e per spese, dunque, non obbligatorie» (sentenza n. 161 del 2022), le censure statali non dimostrano che quelle finanziate dalla norma impugnata rientrino nel *genus* degli extra LEA e nemmeno che risulti incrementata la spesa sanitaria. **Non si tratta infatti di misure rivolte allo svolgimento di prestazioni a contenuto terapeutico**. Si tratta piuttosto di **curare gli effetti collaterali delle cure** cui i pazienti sono stati sottoposti e si collocano nell'area delle prestazioni di natura sociale, attivate per favorire la ripresa delle relazioni interpersonali dopo il periodo della malattia e per sostenere i disagi psicologici da questa derivanti.

Nella disposizione regionale impugnata va quindi ravvisata «una finalità diversa da quella della tutela della salute», esulando l'ambito di applicazione della stessa «da quello oggetto di garanzia dei livelli essenziali di assistenza» (sentenza n. 94 del 2019). **La disposizione impugnata**, nel disporre il rifinanziamento dei suddetti interventi sociali a favore dei pazienti oncologici, **non ha inciso sulla parte del bilancio regionale destinata alla tutela della salute**. Non si attivano dunque i vincoli connessi ai piani di rientro dal disavanzo sanitario, poiché la norma regionale ha

introdotto i benefici in questione nell'esercizio della competenza residuale nella materia dei servizi sociali «facendoli confluire nelle congruenti voci di spesa del bilancio regionale» (sentenza n. 36 del 2021).

Con il **secondo** motivo di ricorso viene impugnata la disposizione regionale la quale concede un contributo “*una tantum*” ai lavoratori delle aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP), «al fine di ampliare le attività di rilevamento dei contagi da SARS-CoV-2 nel territorio regionale». La Corte costituzionale ravvisa in questa previsione la violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di «ordinamento civile», essendo **l'emolumento economico aggiuntivo erogato senza assicurare il coinvolgimento della contrattazione collettiva, al contrario di quanto richiedono le norme interposte.**

Per costante giurisprudenza infatti «la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici e quindi anche regionali, “retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva” nazionale, cui la legge dello Stato rinvia» si deve ricondurre a detta materia (sentenza n. 146 del 2019), con la conseguenza che risulta costituzionalmente illegittima una norma regionale, come quella in esame, che «intenda sostituirsi alla negoziazione delle parti, quale imprescindibile fonte di disciplina del rapporto di pubblico impiego» (sentenza n. 155 del 2022).

È fondata anche **l'ulteriore questione di legittimità** costituzionale in forza del quale, per le medesime finalità di «ampliare le attività di rilevamento dei contagi da SARS-CoV-2 nel territorio regionale», **la Regione concede «un contributo alle Residenze Protette private, accreditate e contrattualizzate.**

Il governo ricorrente lamenta il contrasto con gli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., in relazione al principio fondamentale in materia di «tutela della salute», dato dalla omnicomprensività delle tariffe che remunerano le prestazioni rese dai soggetti privati accreditati, principio ostativo della possibilità di compensare i singoli fattori produttivi delle imprese sanitarie che si convenzionino, compreso il costo del personale (sentenze n. 192 del 2017 e n. 124 del 2015).

La norma interposta in effetti stabilisce che «[l]e strutture che erogano assistenza ospedaliera e ambulatoriale a carico del Servizio sanitario nazionale sono finanziate secondo un ammontare globale predefinito indicato negli accordi contrattuali di cui all'articolo 8-*quinquies* e determinato in base alle funzioni assistenziali e alle attività svolte nell'ambito e per conto della rete dei servizi di riferimento», prescrivendo che per le funzioni assistenziali il criterio di remunerazione si basi sul «costo standard di produzione del programma di assistenza» mentre per le attività diverse la remunerazione avvenga in base a «tariffe predefinite per prestazione».

L'assetto della disciplina dell'erogazione e della remunerazione delle prestazioni sanitarie è caratterizzato, proprio «dalla remunerazione in base al sistema a

tariffa, allo scopo di **ottenere un maggiore controllo della spesa**, programmata e suddivisa tra i diversi soggetti erogatori, grazie alla fissazione di volumi massimi delle prestazioni erogabili» (sentenza n. 94 del 2009). Si tratta, secondo la Corte, di un ragionevole punto di equilibrio tra l'esigenza di assicurare i livelli essenziali di assistenza sanitaria e quella di garantire una più efficiente «spesa pubblica, anch'essa funzionale al perseguimento dell'interesse pubblico del settore» (sentenza n. 76 del 2023).

La disposizione impugnata nel riconoscere un contributo ai soggetti accreditati e legati al Servizio sanitario regionale da un apposito contratto, ma al di fuori di tale fonte convenzionale e del sistema tariffario che la connota, introduce quindi **una remunerazione ulteriore e aggiuntiva**, in maniera **difforme dal richiamato principio fondamentale**. [F. Covino]

LE CORTI POSSONO RIFIUTARE L'ESECUZIONE DI UN MANDATO D'ARRESTO UE PER TUTELARE LA SALUTE E LA VITA DELLA PERSONA RICERCATA

Corte cost., sent. 17 luglio – 28 luglio 2023, n. 177, Pres. Sciarra, red. Viganò

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Artt. 18 e 18-bis, legge n. 69/2015]

(Artt. 2, 3, 32 e 111 Cost.)

Dopo il rinvio alla Corte di giustizia effettuato con ord. n. 216 del 2021, la sentenza riassume e definisce il giudizio costituzionale sulla disciplina del mandato di arresto europeo nella parte in cui essa non prevedeva, quale motivo di rifiuto della consegna, il rischio di conseguenze di eccezionale gravità sulla salute della persona ricercata in quanto affetta da patologie croniche o di durata indeterminabile.

Con sent. 18 aprile 2023, C-699/21, *E.D.L.*, la Corte di giustizia ha chiarito che anche se in linea di principio le autorità di uno Stato membro possono rifiutare la consegna della persona richiesta soltanto nei casi previsti dalla decisione quadro 2002/584/GAI, l'art. 23 di tale decisione prevede comunque che la consegna possa essere sospesa in presenza di rischi reali per la salute o l'aspettativa di vita della persona ricercata. Argomentando a partire da questa previsione, la Corte di giustizia ha quindi stabilito che nei casi in cui si pongono simili rischi le autorità nazionali chiamate a eseguire il mandato d'arresto devono domandare alle autorità emittenti ogni informazione necessaria per valutare che le modalità di esercizio dell'azione

penale o della detenzione permettano di escludere gravi conseguenze per la salute della persona ricercata e che, in esito a queste interlocuzioni, possono eventualmente rifiutare di eseguire il mandato di arresto. **Pur non essendo espressamente previsto dalla decisione quadro, infatti, il divieto generale di violazione dei diritti fondamentali, nella sua declinazione di divieto di trattamenti inumani e degradanti ex art. 4 CDFUE, osta in casi di rischio grave per la salute della persona ricercata sia all'esecuzione del mandato di arresto sia a una situazione di sospensione senza termine della sua esecuzione.**

La Corte costituzionale conferma che, a livello interno, il combinato disposto degli artt. 2 e 32 Cost. (in relazione al diritto alla salute) e 111 Cost. (in relazione alla ragionevole durata del processo penale) impone la medesima conclusione. Di conseguenza, la disciplina interna deve essere interpretata conformemente alla necessità di raggiungere questo risultato.

A tal fine la Corte chiarisce infine che, nell'ordinamento italiano, la competenza a effettuare le valutazioni previste dalla sentenza *E.D.L.* può e deve ritenersi affidata all'autorità giurisdizionale già competente per la decisione sulla consegna e, cioè, alla corte d'appello in composizione collegiale, la quale dovrà quindi valutare, caso per caso, l'eventuale sussistenza di rischi gravi per la salute della persona ricercata nel contesto del procedimento di decisione sulla richiesta di esecuzione del mandato d'arresto europeo. [P.F. Bresciani]

**IL BENEFICIO DEL RIFIUTO DI ESEGUIRE UN MANDATO
D'ARRESTO UE
PER ALTO LIVELLO DI INTEGRAZIONE NEL TERRITORIO
ITALIANO
NON PUÒ ESSERE LIMITATO AI SOLI CITTADINI DELL'UNIONE**

Corte cost., sent. 6 luglio – 28 luglio 2023, n. 178, Pres. Sciarra, red. Viganò

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 18-bis, legge n. 68/2005, come introdotto
da art. 6, comma 5, lett. b), legge n. 117/2019]

(Artt. 11, 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 4, punto 6, dec. quadro 2002/584/GAI, art. 7 CDFUE, art. 8 CEDU, art. 17, paragrafo 1, PIDCP, nonché artt. 2, 3, 27, terzo comma, Cost.)

Dopo il rinvio alla Corte di giustizia effettuato con ord. n. 217 del 2021, la sentenza riassume e definisce il giudizio costituzionale sulla questione di legittimità riguardante l'art. 18-bis della legge n. 69/2005, nella versione applicabile *ratione temporis*, nella parte in cui non prevedeva che potesse essere rifiutata l'esecuzione di un mandato d'arresto europeo nei confronti di un cittadino di uno Stato non membro dell'Unione che legittimamente ed effettivamente abbia residenza o dimora nel territorio italiano, sempre che la corte d'appello disponga che la pena o la misura di sicurezza irrogata dall'autorità giudiziaria di un altro Stato UE sia eseguita in Italia. In altre parole, la questione riguarda l'impossibilità assoluta di far scontare a una persona extra-UE una pena o una misura di sicurezza nel luogo di residenza effettiva, come previsto invece per i cittadini europei.

In risposta al rinvio effettuato dalla Corte costituzionale, con la sentenza 6 giugno 2023, C-700/21, O.G., la Corte di giustizia ha affermato che pur lasciando la decisione quadro 2002/548/GAI un margine di discrezionalità agli Stati membri nella definizione dei motivi di non esecuzione facoltativa della consegna, essi sono comunque tenuti a rispettare i diritti fondamentali della persona ricercata, tra cui **il principio di uguaglianza di fronte alla legge garantito dall'art. 20 CDFUE**. Siccome il diritto UE prevede che la consegna di un cittadino UE possa essere rifiutata quando l'esecuzione della pena o della misura di sicurezza nel luogo di effettiva residenza, anche per la conservazione dei legami privati e familiari, permetta di raggiungere meglio l'obiettivo del reinserimento sociale e siccome la situazione del cittadino di uno Stato terzo è, a questo riguardo, del tutto analoga a quella del cittadino UE, il principio di uguaglianza impone di estendere anche ai primi il beneficio.

Oltre a violare, in quanto incompatibile con il diritto UE, gli artt. 11 e 117 Cost., l'esclusione assoluta degli stranieri dal beneficio contrasta **per la Corte costituzionale anche con l'art. 27 Cost. L'esecuzione in un altro paese UE della pena o di una misura di sicurezza inflitta o disposta a carico di una persona che abbia saldamente stabilito in Italia le proprie relazioni familiari, affettive e sociali finisce difatti per ostacolare gravemente, una volta terminata l'esecuzione della pena e della misura, il reinserimento sociale della persona.**

L'art. 18-bis, nella versione applicabile *ratione temporis*, viene di conseguenza dichiarato incostituzionale. La sua riduzione a legittimità comporta l'estensione agli stranieri del beneficio del rifiuto di esecuzione del mandato d'arresto europeo alle stesse condizioni dei cittadini UE.

La Corte dichiara inoltre l'illegittimità consequenziale anche della versione vigente dell'art. 18-bis, che, pur prevedendo nuove condizioni di accesso al beneficio, continuava a differenziare la posizione del cittadino UE e della persona extra-

UE e, quindi, perpetrava la medesima discriminazione in violazione del diritto costituzionale e dell'Unione. [P.F. Bresciani]

**AMMISSIBILE IL CONFLITTO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
SULL'AUTODICHIAMAZIONE IN MATERIA DI CONTRATTI PUBBLICI: LA
PAROLA PASSA ALLA CORTE**

Corte cost., ord. 6 luglio – 28 luglio 2023, n. 179, Pres. Sciarra, red. Viganò

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

[Sentenze della Corte di cassazione, sezioni unite civili, 12 aprile-12 maggio 2022, n. 15236 e del Consiglio di Stato, sezione quinta, 31 maggio 2021, n. 4150]

(artt. 55 e ss. e 64, c. 1, Cost.)

La Corte ha dichiarato **ammissibile**, ai sensi dell'art. 37 della legge n. 87 del 1953, il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dalla **Camera dei deputati nei confronti della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato**, in riferimento sia alla sentenza delle sez. unite civili n. 15236 del 2022, sia alla sentenza della sez. quinta del Consiglio di Stato n. 4150 del 2021. Con tali decisioni le due Corti hanno statuito **che sono sottratte alla giurisdizione domestica delle Camere le controversie inerenti agli affidamenti di appalti banditi dall'Amministrazione della Camera**, che pertanto lamenta la lesione della sfera di attribuzioni a essa riservata dalla Costituzione e la sua posizione di indipendenza.

In particolare, i Giudici di Palazzo Spada hanno ritenuto che la giurisdizione domestica della Camera debba essere limitata «alle controversie che abbiano per oggetto [...] esclusivamente quegli atti adottati in una materia in ordine alla quale, all'organo costituzionale, è costituzionalmente riconosciuta una sfera di autonomia normativa», e che, pertanto, non rientrando la materia dell'affidamento a terzi dei contratti di lavori, servizi e forniture in tale sfera di autonomia normativa, le relative controversie sono sottratte alla giurisdizione domestica della Camera. Analogamente, la Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno respinto il ricorso della Camera avverso la citata sentenza del Consiglio di Stato, ritenendo che quest'ultimo abbia correttamente interpretato la portata dei regolamenti parlamentari, escludendone l'applicazione a controversie aventi ad oggetto contratti pubblici.

Quanto al ricorso, come da costante giurisprudenza, la Corte ha ritenuto che nel caso di specie sussistono i **requisiti soggettivo e oggettivo**. In particolare, sotto il profilo oggettivo, la Corte ha evidenziato che la Camera dei deputati, con il proprio ricorso, non lamenta un mero *error in iudicando*, bensì la **lesione della sfera di competenze regolamentari ad essa riconosciuta dall'art. 64, primo comma**, nonché, più in generale, dagli artt. 55 e seguenti Cost. Nello specifico, la Camera lamenta il superamento, da parte delle citate sentenze, dei **limiti che il potere giurisdizionale incontra a garanzia delle sue attribuzioni** concretate negli art. 12, comma 3, lett. e), del Regolamento della Camera, per quanto concerne l'adozione dei regolamenti adottati dall'Ufficio di Presidenza in materia di procedure di affidamento, nonché nella lettera f) del medesimo comma – e nel Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei deputati non concernenti i dipendenti – per quanto riguarda gli atti di natura amministrativa oggetto della riserva di autodichia. [A. Contieri]

Monitore della Giurisprudenza costituzionale, n. 2/2023

In copertina:

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