

MONITORE DELLA GIURISPRUDENZA

COSTITUZIONALE

n. 1 del 2024

(decisioni nn. 1/2024 – 161/2024)

Hanno collaborato a questo numero:

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

**È COSTITUZIONALMENTE ILLEGITTIMA L'ATTRIBUZIONE DI
RISORSE FINANZIARIE ALL'ARPA SENZA DISTINGUERE TRA
QUELLE NECESSARIE A GARANTIRE LE PRESTAZIONI LEA E
QUELLE DESTINATE GENERICAMENTE A PRESTAZIONI
DELL'AGENZIA DI TIPO NON SANITARIO**

**Corte cost., sent. 23 novembre 2023 – 4 gennaio 2024, n. 1, Pres. Barbera,
red. D'Alberti**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 90, c. 10, della legge della Regione Siciliana n. 6/2001, come sostituito
dall'art. 58, c. 2°, della legge della Regione Siciliana n. 9/2015]

(artt. 81, 97, c. 1, 117, cc. 2, lett. e), e 3, e 119, c. 1, Cost.)

Con la sentenza in commento, la Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 90, c. 10, della l. r. Sicilia 6/2001 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2001), come sostituito dall'art. 58, c. 2, l.r. 9/2015 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale). La norma oggetto dispone l'assegnazione all'Agenzia regionale per la protezione ambientale siciliana (anche ARPA) di una quota di finanziamento ordinario annuale delle risorse del Fondo sanitario regionale (FSR), determinata nell'importo di 29 milioni di euro, per svolgere attività tecniche istituzionali e di controllo obbligatorie. Nelle more del processo, l'articolo ha subito un'ulteriore modificazione. La nuova formulazione dell'art. 90, c. 10 prevede ora l'assegnazione all'ARPA di un «contributo annuale di funzionamento indistinto» pari a 7 milioni di euro e di un «contributo annuale per il triennio 2023-2025 a valere sul fondo sanitario regionale» per il perseguimento di obiettivi correlati ai LEA, dell'importo massimo di 24 milioni di euro annui. Tale modifica non influisce sulla rilevanza delle q.l.c. sollevate nel giudizio a quo, giacché per la corretta determinazione del risultato di amministrazione dell'esercizio finanziario 2020 vengono in rilievo le previsioni vigenti *pro tempore*, tra le quali la disposizione regionale nella sua formulazione oggetto di censura da parte del rimettente (cfr. Corte cost., sent. 233/2022). Nel merito delle singole censure, **la Corte formula le seguenti argomentazioni. Sulla censura mossa alla norma oggetto in riferimento alla presunta violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, c. 2, lett. e), Cost., in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, in relazione alla norma interposta**

sul “perimetro sanitario” di cui all’art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, essa è fondata nella misura in cui non assegna indiscriminatamente le risorse all’ARPA senza invece distinguere tra quelle necessarie a garantire le prestazioni LEA e quelle destinate genericamente a prestazioni dell’Agenzia di tipo *non* sanitario e come tali chiaramente non finanziabili con il Fondo sanitario regionale. Tra i tanti argomenti addotti dalla parte resistente, non coglie nel segno quello che fonda la legittimità costituzionale della norma oggetto nella constatazione che talune funzioni assegnate dalla legislazione statale all’ARPA, afferiscono al settore sanitario, comprese quelle necessarie per il raggiungimento dei LEA, come tali finanziabili attraverso il FSR. L’assegnazione all’ARPA di funzioni non riferibili esclusivamente alla protezione dell’ambiente e riguardanti l’ambito sanitario non può giustificare il mancato rispetto della disciplina statale relativa al “perimetro sanitario”, che impone di individuare puntualmente le risorse destinate a garantire i LEA, a pena di violazione del principio di armonizzazione dei bilanci pubblici. Peraltro, lo stesso legislatore siciliano (dopo l’adozione dell’ordinanza di rimessione della Corte dei conti) ha modificato la norma oggetto, prevedendo un contributo ordinario di funzionamento dell’ARPA che si aggiunge a quello gravante sul FSR. La disposizione stabilisce ora che la parte di risorse assegnate all’Agenzia a valere sul Fondo sanitario regionale debba essere destinata al «perseguimento degli obiettivi di prevenzione primaria correlati ai determinanti ambientali e climatici associati direttamente e indirettamente alla prevenzione e al controllo dei rischi sanitari correlati all’erogazione dei LEA e al finanziamento dei costi per prestazioni che abbiano tali caratteristiche sulla base degli indirizzi dettati dalla Giunta regionale su base triennale». Sulla violazione dell’art.117, c. 3, Cost. la Corte ricorda come **la Regione siciliana sia soggetta ai vincoli del piano di rientro dal disavanzo sanitario e, di conseguenza, nel suo bilancio non possono essere previste spese sanitarie ulteriori rispetto a quelle inerenti ai livelli essenziali. Tale regola, come costantemente affermato dalla Corte (peraltro anche nei confronti della stessa Regione siciliana, v. sentt. 172/2018), impedisce la possibilità di incrementare la spesa sanitaria per motivi diversi dalla garanzia delle prestazioni essenziali e per esborsi, dunque, non obbligatori** (sentt. nn. 162/2022, 142 e 36/2021 e 166/2020). **La regola enunciata è espressione del principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica** (tra le tante, sentt. 36/2021, 130 e 62/2020 e 197/2019). [Y. Guerra]

**GESTIONE DEI RIFIUTI: L’ALLOCAZIONE DI FUNZIONI AMMINISTRATIVE OPERATA DALLA REGIONE LAZIO VERSO LE PROVIN-
CIE VIOLA L’ART. 117. C. 2 LETT. S) COST. IN QUANTO LESIVA DEI**

CRITERI DI ALLOCAZIONE GIÀ POSTI DALLO STATO ATTRAVERSO IL CODICE DELL'AMBIENTE

Corte cost. sent. 6 dicembre 2023 – 4 gennaio 2024, n. 2, Pres. Barbera, *red.*
San Giorgio

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 5, c. 2°, legge Regione Lazio n. 27/1988]

(art. 117, c. 2°, lett. s, Cost.)

Con sentenza n. 2 del 2024 la Corte costituzionale ha dichiarato fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal TAR Lazio relativamente all'**art. 5, c. 2°, legge n. 27/1988 della Regione Lazio**.

La disposizione delegava alle province alcune funzioni amministrative in materia di rifiuti, quali l'approvazione dei progetti degli impianti per la loro gestione, l'autorizzazione relativa alla realizzazione degli impianti stessi, l'autorizzazione all'esercizio delle conseguenti operazioni di smaltimento e recupero dei rifiuti.

Il giudice rimettente riteneva che la disposizione non rispettasse i livelli minimi di tutela ambientale posti dal legislatore nazionale attraverso il **codice dell'ambiente**, violando così l'**art. 117, c. 2°, lett. s, Cost.**

La Corte ha dichiarato **fondata** la questione, evidenziando che l'allocazione delle funzioni amministrative in materia di gestione dei rifiuti è stata già effettuata dal legislatore statale con l'adozione, nell'esercizio della sua competenza esclusiva *ex art. 117, c. 2°, lett. s), Cost.*, degli artt. 196, c. 1°, lett. *d* ed *e*, e 208 del codice dell'ambiente. Queste disposizioni, precisamente, assegnano alle regioni le funzioni relative sia all'approvazione dei progetti per la realizzazione di nuovi impianti, comprese le autorizzazioni per le modifiche di quelli già esistenti, sia agli atti di assenso necessari per l'esercizio delle operazioni di smaltimento e recupero dei rifiuti (art. 196, c. 1°, lett. *d* ed *e*), nonché quelle afferenti al rilascio dell'autorizzazione unica, atto che racchiude tutti i segmenti dell'attività amministrativa volta alla realizzazione e all'entrata in funzione dei nuovi impianti (art. 208).

Il Giudice delle leggi ha ricordato che nel sistema delineato dalla riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione, solo il legislatore nazionale è competente a definire l'organizzazione delle funzioni amministrative corrispondenti alle materie di cui all'art. 117, c. 2°, lett. s, Cost., anche mediante l'allocazione di competenze presso enti diversi dai comuni, ogniqualevolta, nel rispetto dei principi di

sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, l'esigenza di **esercizio unitario della funzione** trascenda il relativo ambito territoriale di governo.

Da ciò consegue che **le regioni non possono riallocare presso altro ente infra-regionale funzioni amministrative già conferite loro dallo Stato**, poiché, altrimenti, **si configurerebbe «una modifica, mediante atto legislativo regionale, dell'assetto inderogabilmente stabilito, sulla base di una valutazione di congruità rispetto alla dimensione degli interessi implicati, dalla legge nazionale competente per materia, quale, nell'ambito di cui si tratta, il codice dell'ambiente».**

L'esclusività in capo allo stato della potestà legislativa di cui all'art. 117, c. 2°, lett. s, Cost., infatti, si giustifica alla luce di **«ineludibili esigenze di protezione di un bene unitario e di valore primario quale è l'ambiente [...], che risulterebbero vanificate ove si riconoscesse alla regione la facoltà di rimetterne indiscriminatamente la cura a un ente territoriale di dimensioni minori, in deroga alla valutazione di adeguatezza compiuta dal legislatore statale».**

La Corte, pertanto, ha dichiarato l'**incostituzionalità** dell'art. 5, c. 2° legge n. 27/1988 della Regione Lazio (con riferimento alle lettere *a*, *b* e *c*, quest'ultima nella sola parte in cui delega, in favore delle province, la funzione amministrativa avente ad oggetto l'autorizzazione all'esercizio delle attività di smaltimento e di recupero dei rifiuti) per contrasto con l'art. 117, c. 2°, lett. s, Cost., in quanto **introduttiva di una deroga all'ordine delle competenze stabilito dalla legge statale.**

A ben vedere, però, l'incompatibilità della disposizione, nell'assetto di competenze delineato dalla riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione, è sopravvenuta rispetto all'adozione della disposizione stessa, essendosi verificato, in particolare, solo nel momento dell'entrata in vigore delle norme interposte del codice dell'ambiente, avvenuta il 29 aprile 2006. Da tale termine – ha chiarito la Corte – decorre, pertanto, l'incostituzionalità. [R. Mazza]

LA DISTINZIONE FRA INTERPRETAZIONE AUTENTICA E INNOVAZIONE LEGISLATIVA NELLA SENTENZA N. 4 DEL 2024 DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Corte cost., sent. 6 dicembre 2023 – 11 gennaio 2024, n. 4, Pres. Barbera, red. D'Alberti

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 51 comma 3 della legge n. 388 del 2000]

(artt. 3, 24, primo comma, 102, 111, commi primo e secondo, e 117, primo comma, Cost.)

La sentenza n. 4 del 2024 della Corte Costituzionale ha riguardato la questione di legittimità costituzionale in via incidentale sollevata dal Consiglio di Stato sull'articolo 51, comma 3, della legge n. 388 del 2000 (legge finanziaria 2001), indicando come parametro del giudizio gli artt. 3, 24, primo comma, 102, 111, commi primo e secondo, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU.

La Corte Costituzionale ha evidenziato come la disposizione censurata non potesse essere considerata una legge di interpretazione autentica, in quanto non si limitava a chiarire un significato già ricavabile dalla norma interpretata, ma introduceva un significato nuovo con efficacia retroattiva.

Tale intervento del legislatore si è configurato come un uso distorto della funzione legislativa, in quanto finalizzato a incidere negativamente sull'esito di giudizi pendenti nei confronti della pubblica amministrazione, riguardanti il riconoscimento delle maggiorazioni della retribuzione individuale di anzianità (RIA) per i dipendenti pubblici, nel triennio compreso fra il 1991 e il 1993. Non era possibile affermare, per di più, che l'intervento legislativo potesse trovare giustificazione nell'esigenza di tutelare precisi principi, beni o diritti di rango costituzionale, o, detta in altre parole, in una ragione imperativa di interesse generale.

La Corte ha evidenziato come la disposizione impugnata violasse i principi del giusto processo e della parità delle parti in giudizio (artt. 111, commi 1 e 2, e 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 6 CEDU), nonché i principi di eguaglianza, ragionevolezza e certezza dell'ordinamento giuridico (art. 3 Cost.). [E. Verdolini]

ADOZIONE DI MAGGIORENNE: È ILLEGITTIMA LA PREVISIONE CHE NON CONSENTE DI RIDURRE L'INTERVALLO MINIMO DI ETÀ TRA ADOTTANTE E ADOTTATO IN CASO DI MOTIVI MERITEVOLI

Corte cost., sent. 23 novembre – 18 gennaio 2024, n. 5, Pres. Barbera, red.

San Giorgio

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 291, comma 1, del codice civile]

(artt. 2, 3, 10, comma 1, in relazione agli artt. 8 CEDU, 7 CDFUE e 16 UDHR, e 30 Cost.)

Secondo la prospettazione del giudice rimettente sarebbe illegittima la disciplina dell'**adozione di maggiorenni** nella parte in cui non consente al giudice di ridurre l'**intervallo minimo di età** di diciotto anni fra adottante e adottando, nei casi di **esiguo scostamento** e sempre che sussistano **motivi meritevoli**.

La Corte costituzionale rilevando come questo istituto abbia perduto l'esclusiva funzione tradizionale di trasmissione del cognome e del patrimonio, ha riconosciuto che oggi acquisisce l'ulteriore fine di suggellare i legami "affettivo-solidaristici" che, consolidatisi di fatto nel tempo e preesistenti al riconoscimento giuridico, sono rappresentativi dell'identità dell'individuo e di istanze di solidarietà. Il perimetro di riferimento si delinea nel fenomeno delle cosiddette famiglie ricomposte, caratterizzate dall'aggiunta di nuovi legami affettivi e solidaristici alle relazioni di parentela preesistenti, che conferiscono consistenza alla comunità familiare. In questa prospettiva, allora, è **irragionevole** la regola sul divario di età priva di un margine di flessibilità in quanto destinata ad entrare in frizione, nell'assolutezza della previsione, con il diritto costituzionale inviolabile all'**identità personale** (art. 2 Cost.). La Corte ha quindi individuato il punto di equilibrio tra la regola del divario di età fissata dal codice civile ed il diritto all'identità della persona, anche nelle formazioni in cui esprime e forma la sua personalità, nell'accertamento rimesso al giudice che, **caso per caso** e nel **bilanciamento degli interessi** coinvolti, individuati in ragione della nuova funzionalità dell'istituto, provvederà a valutare se esistano motivi meritevoli che consentano di derogare alla previsione del codice civile nel caso in cui la riduzione di quel divario risulti esigua.

Pertanto, l'art. 291, comma 1, c.c. è dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non consente al giudice di ridurre, nei casi di esigua differenza e sempre che sussistano motivi meritevoli, l'intervallo di età di diciotto anni fra adottante e adottando. [M. Caldironi]

OMESSA INDICAZIONE DI UN LIMITE TEMPORALE ALL'APPRENSIONE DEI BENI SOPRAVVENUTI NELLE MORE DELLA LIQUIDAZIONE.

Corte cost., sent. 6 dicembre 2023 – 19 gennaio 2024, n. 6, Pres. Barbera, red.

Navarretta

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14, art. 142, comma 2]

(artt., 3, 24 Cost.)

Con quattro ordinanze di rimessione riunite dalla Corte costituzionale, il Tribunale di Arezzo ha sollevato diverse questioni di legittimità costituzionale nei confronti dell'art. 142, comma 2, d.lgs. n. 14/2019, concernenti l'assenza di «un limite temporale all'acquisizione di beni sopravvenuti all'apertura della procedura concorsuale» che incide negativamente sulle aspirazioni solutorie dei creditori (anche chirografari), violandone la *par condicio*, nonché agevolando – tramite l'esdebitazione – la sottrazione dei beni al patrimonio dell'attivo da liquidare.

Superate le eccezioni di rito proposte dalla costituita Presidenza del Consiglio, la Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate: analizzando le argomentazioni interpretative fornite dal *giudice a quo*, ha ritenuto che l'istituto in questione non può non raccordarsi con l'esdebitazione, con applicazione del termine triennale non solo quale termine massimo, ma anche quale termine minimo di apprensione dei beni sopravvenuti del debitore. Tale termine non si pone in contrasto con il principio della massima soddisfazione dei creditori che «lungi dal confliggere con l'esigenza della ragionevole durata della procedura – come ritengono i giudici rimettenti – deve essere, viceversa, con essa temperato. [L. Di Majo]

I “CARICHI PENDENTI” NON ESCLUDONO LA PARTECIPAZIONE ALL'ESAME DI IDONEITÀ PER GLI NCC

Corte cost., sent. 5 dicembre 2023 – 23 gennaio 2024, n. 8, Pres. Barbera, red. Antonini

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 8, co. 3, l.r. Puglia n. 14 del 1995]

(Artt. 3, co. 1, 41, co. 1, e 117, co. 3 Cost.)

Il Consiglio di Stato ha sollevato una questione di legittimità costituzionale riguardante l'**art. 8, co. 3, della l.r. pugliese n. 14 del 1995**. Ad avviso dei giudici amministrativi, la norma, che richiede per i candidati all'esame di idoneità per l'esercizio di servizi di taxi e noleggio con conducente (NCC) l'assenza di “carichi

pendenti” (procedimenti penali in corso), sarebbe in contrasto con: i) l’art. 117, co. 3, Cost., in relazione alla materia «professioni», atteso che la legge statale che disciplina il servizio su scala nazionale non prevede tale requisito; ii) con i canoni di ragionevolezza e proporzionalità di cui all’art. 3 Cost., visto che la norma regionale precluderebbe l’ammissione all’esame a prescindere dalla gravità e dall’eventuale riflesso sulla professione della fattispecie di reato interessata.

La Corte costituzionale ha accolto le perplessità espresse, dichiarando la norma incostituzionale per violazione dei principi di **ragionevolezza** e **proporzionalità** e per una **restrizione irragionevole alla libertà di iniziativa economica**.

Nel merito, il Giudice delle leggi ha ritenuto che la semplice presenza di carichi pendenti – senza valutazione della gravità o rilevanza del reato per la professione – non giustifica l’esclusione dai servizi di trasporto pubblico, imponendo una limitazione eccessiva e indiscriminata. Inoltre, la preclusione scatterebbe al solo avvio di un procedimento penale, anche se il reato non ha un legame diretto con l’idoneità alla professione, quindi contraddicendo il principio secondo cui solo una condanna definitiva per reati rilevanti giustificerebbe la limitazione professionale.

La norma è, poi, censurata in quanto contraddittoria, dal momento che inibisce l’accesso all’esame in presenza della sola imputazione di un reato, ma non preclude la possibilità di partecipazione in caso di condanna per lo stesso reato, a meno che questo non comporti l’interdizione dai pubblici uffici, creando un’irragionevole disparità di trattamento.

In ultimo, rilevano i giudici, la disposizione pugliese viola la libertà di iniziativa economica. L’obbligo di «assenza di carichi pendenti» rappresenta, infatti, un ostacolo all’ingresso nel settore dei servizi taxi e NCC, limitando senza giustificazione adeguata la libertà economica e la concorrenza in un mercato che, come recentemente ribadito anche dalla Corte di giustizia dell’Unione europea, ammette restrizioni purché rispettino «il principio di proporzionalità, il che implica che esse siano idonee a garantire, in modo coerente e sistematico, la realizzazione dell’obiettivo perseguito e non eccedano quanto necessario per conseguirlo». [P. Giovarruscio]

LA CORTE COSTITUZIONALE IN TEMA DI RIASSORBIMENTO DEL DISAVANZO REGIONALE DELLA REGIONE SICILIANA

Corte cost., sent. 6 dicembre 2023 – 26 gennaio 2024, n. 9, Pres. Barbera, red.

Buscema

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 7, d.lgs. n. 158/2019; art. 4, co. 2, l.r. Siciliana n. 30/2019; art. 110, co. 3, 6 e 9, l.r. Siciliana n. 9/2021]

(artt. 3, 5, 81, 81, co. 4, 97, co. 1, 117, co. 2, lett. e, 119, 119, co. 1, in combinato disposto con art. 3, 5 e 120, co. 2, Cost. e 120 Cost.)

La Corte costituzionale è chiamata a pronunciarsi su tre questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione Siciliana, in sede di giudizio di parificazione del rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2020. In dettaglio, vengono sollevate questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7 del d.lgs. n. 158/2019, nel testo vigente *ratione temporis* (precedente alle modifiche e integrazioni operate dal d.lgs. n. 8/2021 e dal d.lgs. n. 87/2022) in riferimento agli artt. 3, 5, 81, 97, co. 1, 117, co. 2, lett. e), quest'ultimo in relazione all'art. 42, co. 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 e agli artt. 119 e 120 Cost.; dell'art. 4, co. 2, della legge regionale Siciliana n. 30/2019 in riferimento agli artt. 81, 97, co. 1, 117, co. 2, lett. e) e 119, co. 1, Cost., in combinato con gli artt. 3, 5 e 120, co. 2, Cost.; e dell'art. 110, commi 3, 6 e 9, della legge regionale Siciliana n. 9/2021 in riferimento agli artt. 81, 97, co. 1, 117, co. 2, lett. e) e 119, co. 1, Cost., in combinato con gli artt. 3, 5 e 120, co. 2, Cost., oltreché in riferimento all'art. 81, co. 4, Cost., in relazione all'art. 51 del d.lgs. n. 118/2011.

La Corte costituzionale ribadisce, in via preliminare, la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale prospettate nell'ambito del giudizio di parificazione (*ex plurimis*, sent. n. 184/2022 e n. 196/2018) e, ritenute le q.l.c. rilevanti, passa alla valutazione nel merito.

Rispetto alle censure sollevate sull'art. 7 del d.lgs. n. 158/2019, nel testo vigente *ratione temporis*, in riferimento agli artt. 81, 97, co. 1, e 119, co. 1, Cost. sotto il profilo della lesione del principio dell'obbligo di copertura della spesa e dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, la Corte costituzionale si esprime nel senso della illegittimità costituzionale per violazione del principio di equilibrio di bilancio di cui agli artt. 81, 97, co. 1, e 119, co. 1, Cost., ritenendosi assorbite le censure sollevate in riferimento ai restanti parametri.

La disposizione censurata – recante «Ripiano del disavanzo derivante dagli effetti del riaccertamento straordinario» –, nel consentire il ripiano delle quote di disavanzo non recuperate, relative al rendiconto 2018, entro un termine massimo decennale (cfr. co. 1), viola l'art. 81, co. 3, Cost. e l'ivi previsto obbligo di provvedere alla copertura della spesa, consentendo alla Regione di ampliare la propria capacità di effettuare nuove spese, con annesso, ulteriore, «squilibrio dei conti pregiudizievole per la finanza pubblica allargata» e «con conseguente necessità di ulteriori manovre finanziarie restrittive che possono gravare più pesantemente sulle fasce deboli della popolazione» (*Cons. in dir.*, p.to 6.3). L'art. 7 del d.lgs. n. 158/2019, inoltre, determina un indebito «trascinamento nel tempo» del disavanzo

e la riduzione dell'importo delle quote periodiche del disavanzo da recuperare, «delineando una modalità di recupero del disavanzo in violazione degli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., sotto il profilo dell'equilibrio del bilancio e dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea» (*Cons. in dir.*, p.to 6.3.1; si vedano sent. n. 246/2021 e n. 268/2022). La disciplina per il recupero del disavanzo prevista per la sola Regione Siciliana si discosta da quanto stabilito dall'art. 42 del d.lgs. n. 118/2011 quale regola generale prevista dal legislatore statale per il recupero del disavanzo a tutela dell'equilibrio del bilancio del singolo ente e del complessivo equilibrio della finanza pubblica, venendo in supporto la costante giurisprudenza costituzionale in materia di riassorbimento del disavanzo, essendosi costantemente affermato che «il riassorbimento del disavanzo in periodi che vanno ben oltre il ciclo di bilancio ordinario comporta una lesione a tempo indeterminato dei precetti costituzionali evocati che finisce per disincentivare il buon andamento dei servizi e scoraggiare le buone pratiche ispirate a una oculata e proficua spendita delle risorse della collettività» (sent. n. 235/2021 e n. 18/2019).

Parimenti fondate sono le questioni di legittimità costituzionale sollevate sull'art. 4, co. 2, della legge regionale Siciliana n. 30/2019 in riferimento agli artt. 81, 97, co. 1, e 119, co. 1, Cost. Come sottolineato dalla Corte costituzionale, la disposizione censurata prevede una dilatazione temporale del recupero del deficit (tra l'altro in mancanza della sottoscrizione di un accordo con lo Stato, cui il recupero in dieci annualità piuttosto che sulla base della regola generale di cui al citato art. 42 del d.lgs. n. 118/2011 sarebbe subordinato) e la riduzione «dell'ammontare delle quote come originariamente determinate e accantonate e/o vincolate nel risultato di amministrazione», comportando un ampliamento della capacità di spesa della Regione Siciliana, con effetto incentivante all'effettuazione di nuove spese in mancanza di adeguata copertura e a discapito della copertura del disavanzo pregresso.

Ciò determina effetti pregiudizievoli tanto sull'assetto della finanza regionale, quanto sull'equilibrio della finanza pubblica allargata, con ciò violando i principi dell'obbligo di copertura della spesa, dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, dovendosi, al riguardo, rammentare che – come affermato nella richiamata sentenza n. 4/2020 – «[l']equilibrio dei singoli bilanci rappresenta un presupposto della sana gestione finanziaria e del corretto esercizio dell'autonomia degli enti territoriali nonché del dovere di concorrere alla realizzazione degli obiettivi posti in sede nazionale e in ambito eurounitario e sovranazionale» e che i principi in parola «non può essere derogato neppure in favore delle regioni a statuto speciale, le quali partecipano insieme agli altri enti territoriali alla finanza pubblica allargata» (sent. n. 165/2023).

Rispetto all'ultima delle disposizioni censurate – l'art. 110, commi 3, 6 e 9 della legge regionale Siciliana n. 9/2021 – le q.l.c. sollevate in riferimento agli artt. 81,

97, co. 1, e 119, co. 1, Cost., oltreché in riferimento all'art. 81, co. 4, Cost., sono fondate.

Più in dettaglio, rispetto ai parametri comuni a quelli già evocati in relazione alle altre disposizioni, i commi 3, 6 e 9 dell'art. 110 – nel disporre variazioni retroattive sulle poste attive e passive del bilancio, già assoggettate a parificazione per l'esercizio antecedente, che lasciano *ex post* prive di copertura le obbligazioni assunte in corso di quell'esercizio – determinano uno sbilanciamento economico-finanziario che, per le motivazioni già esposte, contrasta con il principio dell'obbligo di copertura della spesa e con il principio di equilibrio di bilancio. Rispetto, poi, al lamentato contrasto con l'art. 81, co. 4, Cost., per violazione della norma interposta di cui all'art. 51 del d.lgs. n. 118/2011 con riguardo ai principi di annualità e di continuità del bilancio, la Corte costituzionale dichiara l'art. 110, co. 3, 6 e 9 «costituzionalmente illegittimo per l'incidenza postuma che esso determina sulla situazione economico-finanziaria della Regione Siciliana relativamente a un esercizio ormai concluso, privando di certezza i termini di riferimento per la costruzione delle previsioni dei successivi bilanci e del loro equilibrio». La disposizione, infatti, nel disporre, a esercizio finanziario ormai concluso, variazioni di bilancio con effetti sostanziali sugli stanziamenti definitivi di spesa iscritti nel Conto del bilancio 2020 sottoposto al giudizio di parificazione, quantificando i relativi importi in base a quanto previsto dall'art. 7 del d.lgs. n. 158/2019 e dall'art. 4, co. 2, della legge reg. Siciliana n. 30/2019, contrasterebbe con la norma interposta invocata e con il principio dell'equilibrio tendenziale di cui all'art. 81, co. 4, Cost., come specificato dalla citata norma interposta. [A.C. Visconti]

TUTELA DELL'AFFETTIVITA' DEL DETENUTO E LA DISCIPLINA DEI COLLOQUI INTIMI

**Corte cost., sent. 6 dicembre 2023 – 26 gennaio 2024, n. 10, Pres. Barbera,
red. Petitti**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 18 della legge 26/07/1975, n. 354]

(art. 2, 3, 13, commi 1 e 4, 27, comma 3, 29, 30, 31, 32 e 117, comma 1, Cost.,
in relazione agli artt. 3 e 8 CEDU)

La sentenza stabilisce la fondatezza delle censure sollevate dal Magistrato di Sorveglianza di Spoleto in relazione all'art. 18 dell'ordinamento penitenziario,

nella parte in cui non prevede eccezioni al controllo a vista durante i colloqui intimi dei detenuti con persone non detenute, rispetto agli artt. 3, 27, c. 3, e 117, c. 1 Cost, in relazione all'art. 8 CEDU.

Una simile questione era stata precedentemente dichiarata inammissibile dalla Corte (sent. n. 301/2012), in ragione delle valutazioni discrezionali da essa richieste e della difficoltà di stabilire le modalità di esercizio del diritto del detenuto alle visite intime. In tale occasione, la Corte aveva comunque riconosciuto l'esigenza di garantire ai detenuti il mantenimento di relazioni affettive intime, non sufficientemente tutelato dal sistema dei permessi, segnalando al legislatore che il tema dell'affettività intramuraria del detenuto rappresentava 'un problema che merita ogni attenzione'. I significativi cambiamenti intervenuti nel quadro normativo a partire dal 2012 (in particolare le l. 72/2006 e il d.lgs. 23/2018) e la persistente inadeguatezza del sistema dei permessi a fare fronte alle esigenze di tutela dell'affettività intramuraria, come sottolineato anche dagli *amicus curiae*, giustificano tuttavia l'ammissibilità della questione.

In generale, la Corte sottolinea come 'la questione dell'affettività intramuraria concerne dunque l'individuazione del limite concreto entro il quale lo stato detentivo è in grado di giustificare una compressione della libertà di esprimere affetto, anche nella dimensione intima; limite oltre il quale il sacrificio della libertà stessa si rivela costituzionalmente ingiustificabile, risolvendosi in una lesione della dignità della persona' (para 3.1).

In primo luogo, la natura assoluta della norma impugnata, che **non prevede eccezioni al controllo a vista dei colloqui intimi, si pone in contrasto con il principio di ragionevolezza**, sotto il profilo della proporzionalità. Il carattere assoluto e inderogabile del controllo a vista risulta infatti in un sacrificio irragionevole della dignità della persona, e della sessualità quale sua espressione (sent. n. 561/1987), infrangendo il principio del minimo mezzo, sancito tanto dalla giurisprudenza costituzionale (sentt. nn. 178/2017, 28/2022 e 40/2019) che informa l'intero sistema penitenziario. Un ulteriore profilo di irragionevolezza concerne le **persone legate al detenuto da una relazione affettiva**, che pur essendo estranee al reato e alla condanna, **vedono il loro diritto a compromesso 'di riflesso'**. Tale compromissione risulta incongrua 'quando la restrizione stessa non sia necessaria, e pertanto, nella specie, quando il colloquio possa essere svolto in condizioni di intimità senza che abbiano a patirne le esigenze di sicurezza' (para 4.2).

In secondo luogo, l'impoverimento della vita di relazione del detenuto messo nell'impossibilità di esercitare l'affettività nei colloqui con i familiari rischia di pregiudicare la stessa **finalità rieducativa della pena** (art. 27, c. 3 Cost), risultando anziché nella risocializzazione del detenuto, nella sua '**desertificazione affettiva**' (para 4.3).

In terzo luogo, la norma censurata si pone in contrasto con l'art. 117, c. 1 Cost, in relazione all'art. 8 CEDU, sempre in ragione della natura assoluta della norma e del suo **difetto di proporzionalità**.

Nell'accogliere la questione, la Corte si mostra **consapevole dell'impatto della pronuncia sulla gestione degli istituti penitenziari, sollecitando da un lato l'intervento del legislatore e ribadendo dall'altro i criteri a cui tale intervento deve informarsi**, fra cui in particolare: l'adeguata lunghezza e frequenza dei colloqui intimi, adeguati 'all'obiettivo di consentire al detenuto e al suo partner un'espressione piena dell'affettività, che non necessariamente implica una declinazione sessuale, ma neppure la esclude' (para6.1.1); la predisposizione di luoghi appropriati, volti a riprodurre per quanto possibile un ambiente domestico; l'esigenza di riservatezza; la limitazione a una sola persona (coniuge, la parte dell'unione civile o la persona stabilmente convivente con il detenuto). La Corte menziona infine come l'accesso ai colloqui intimi sia subordinato a una **valutazione complessiva** spettante, in primo luogo all'amministrazione penitenziaria, e in secondo luogo al magistrato di sorveglianza, comprendente sia la pericolosità sociale del detenuto, sia eventuali irregolarità di condotta e precedenti disciplinari. La pronuncia non si estende a regimi detentivi speciali. [M. Morvillo]

INAMMISSIBILI LE QUESTIONI SULL'IMPOSSIBILITÀ DI PROCEDERE AD ESECUZIONE FORZATA PER I CREDITI SUCCESSIVI AL PIGNORAMENTO

Corte cost., sent. 11 gennaio – 8 febbraio 2024, n. 12, Pres. Barbera, red.
Amoroso

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Artt. 55 e 61 del decreto legislativo 06/09/2011, n. 159]

(Artt. 24 e 102 Cost.)

Con sentenza n. 12 del 2024 la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale di Palermo aventi ad oggetto gli artt. 55 e 61 del decreto legislativo 06/09/2011, n. 159 (codice delle leggi antimafia), quest'ultimo nella parte in cui non prevede che i creditori inseriti nello stato passivo e i titolari di crediti prededucibili che non lo sono possano

ricorrere all’Autorità Giudiziaria con ricorso *ex art. 702-bis c.p.c.* per ottenere l’inserimento nel progetto di pagamento e l’effettivo adempimento del piano.

Le disposizioni censurate avrebbero violato, nell’ottica del giudice *a quo*, gli artt. 24 e 102 Cost. in quanto avrebbero offerto una tutela giurisdizionale incompleta ai creditori il cui credito sia sorto dopo il pignoramento dei beni del debitore (per cui è prevista l’improcedibilità dell’esecuzione). Tali creditori possono infatti soddisfarsi solo tramite il piano predisposto, secondo la disciplina vigente, dall’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, e solo successivamente rivolgersi al giudice per contestare il piano.

La Corte ha dichiarato innanzitutto inammissibile la questione sollevata in riferimento all’art. 102 Cost. in quanto non pertinente con le censure di illegittimità costituzionale.

Quanto alla ritenuta violazione dell’art. 24 Cost., la Corte, dopo aver chiarito che la tutela apprestata dal legislatore appare comunque non insufficiente, ha dichiarato la questione inammissibile in quanto non rilevante nel procedimento *a quo* (avendo avuto quest’ultimo ad oggetto l’opposizione all’esecuzione forzata e non la fase di liquidazione dei crediti) e non adeguatamente motivata in punto di non manifesta infondatezza (in quanto il giudice *a quo* aveva richiesto un intervento additivo “proiettato” sul procedimento di liquidazione e non su quello di opposizione a procedura esecutiva sottoposto al suo esame). [B. Sboro]

IRRAGIONEVOLE LEGARE UN BENEFICIO ECONOMICO PER INFIRMITÀ DI SERVIZIO ALLA CONDIZIONE CHE ANCHE IL RICONOSCIMENTO “GIUDIZIALE” AVVENGA DURANTE SERVIZIO

Corte cost., sent. 10 gennaio – 9 febbraio 2024, n. 13, Pres. Barbera, red. Prosperetti

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 1801, c. 1, d.lgs. n. 66 del 2020.]

(artt. 3, 32, 97 Cost.)

La sentenza n. 13 del 2024 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’articolo 1801 del d.lgs n. 66 del 2010 (Codice dell’ordinamento militare) perché, attribuendo un beneficio economico ai militari che hanno riportato un’infermità per causa di servizio, lo ha subordinato al riconoscimento dell’infermità «in costanza

di rapporto di impiego». Una condizione che, secondo la Corte, risulta irragionevolmente discriminatoria nei confronti dei militari il cui riconoscimento dell'infermità avvenga, sempre per causa di servizio, ma dopo la cessazione del loro rapporto di lavoro.

La questione era stata sollevata nel corso del giudizio in cui un militare aveva contestato il rifiuto della richiesta di riconoscimento del beneficio economico per un'infermità contratta nel 2013 in virtù del fatto che il riconoscimento dell'infermità era avvenuta nel 2017, tre anni dopo essere stato collocato in congedo per inidoneità permanente (nel 2014). Il giudice a quo (il TAR Campania) dubitando della legittimità costituzionale dell'inciso «in costanza di rapporto di impiego» aveva rimesso la questione alla Corte, aveva denunciato un possibile contrasto con l'art. 3 Cost. (subordinando irragionevolmente il beneficio alla durata del procedimento amministrativo, un fattore indipendente dalla volontà del militare), con l'art. 97 Cost. (determinando l'effetto di indurre i funzionari a ritardare il riconoscimento per evitare l'onere economico) e con l'art. 32 Cost. (perché potrebbe indurre il militare a procrastinare il congedo pur di ottenere il beneficio).

La Corte ha accolto la questione, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 1801, fondando la propria motivazione sull'irragionevolezza del requisito del riconoscimento nella «costanza di rapporto di impiego» (ossia la condizione che il riconoscimento avvenga in costanza del servizio), il quale ponendo a carico del lavoratore le conseguenze dell'eccessiva durata del procedimento amministrativo, comportava la possibilità che il mancato riconoscimento del beneficio economico potesse dipendere cause indipendenti dalla volontà del beneficiario. Non solo, ma la condizione sarebbe in contrasto con la *ratio* della stessa norma oggetto del giudizio, che è quella di compensare il militare per l'infermità subita in servizio. Appare infatti del tutto evidente alla Corte che il beneficio economico si basa sul riconoscimento di un'infermità e sulla sua derivazione causale dal servizio, a prescindere dalla durata del procedimento amministrativo che si occupa del suo riconoscimento. [A. Arcuri]

ORDINE GIUDIZIALE DI RIMOZIONE DI UN REGOLAMENTO REGIONALE DISCRIMINATORIO RIPRODUTTIVO DI LEGGE REGIONALE CONTRARIA AL DIRITTO DELL'UNIONE, DISAPPLICAZIONE INCIDENTALE E GIUDIZIO DI COSTITUZIONALITÀ

**Corte cost., sent. 23 novembre 2023 – 12 febbraio 2024, n. 15, Pres. Barbera,
red. Patroni Griffi**

Giudizio per conflitto di attribuzione tra enti

[Tribunale ordinario di Udine, in funzione di giudice del lavoro, ordinanza 31 gennaio-1° febbraio 2023]

(Costituzione, art. 97, 101, 113, 117, terzo, quarto, quinto e sesto comma, 120, secondo comma, 134 e 136; legge cost. n. 1 del 1963, artt. 4, 5 e 6)

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Legge regionale Friuli-Venezia Giulia 19 febbraio 2016, n. 1, art. 29. comma 1-bis]

(artt. 3 e 117, primo comma, Cost.)

La sentenza decide **congiuntamente** (i) il **conflitto di attribuzione tra enti** promosso dalla Regione Friuli-Venezia Giulia contro lo Stato, in relazione alla pronuncia del Tribunale di Udine che, nell'ambito di un procedimento introdotto con l'azione civile contro la discriminazione, aveva ordinato alla Regione di rimuovere un regolamento regionale riproduttivo di una norma di legge regionale, disapplicata nel giudizio comune in quanto ritenuta in contrasto con il divieto di discriminazione di cui all'art. 12 della direttiva 2003/109/CE; (ii) il **giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale** dallo stesso Tribunale di Udine (in altra composizione) sulla medesima disposizione di legge regionale, l'art. 29, comma 1-*bis*, della legge regionale n.1 del 2016, nella parte in cui stabilisce che i cittadini extra UE soggiornanti di lungo periodo, per dimostrare l'impossidenza di altri alloggi, devono presentare documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non sono proprietari di altri alloggi nel Paese di origine e nel Paese di provenienza, mentre i cittadini italiani e dell'Unione europea possono limitarsi a dichiarare il possesso di tale requisito.

La Regione, promuovendo il conflitto, affermava in principalità che il tribunale, ordinando la rimozione di un regolamento regionale, aveva esorbitato dalla funzione giurisdizionale, menomando le attribuzioni regionali. In via gradata, sosteneva che, anche ammettendo che il giudice ordinario potesse imporre la modifica di una norma regolamentare, tale potere viene a mancare quando, come era accaduto nel caso di specie, la norma regolamentare in questione è sostanzialmente riproduttiva di una norma legislativa, pur oggetto di disapplicazione incidentale per asserito contrasto con il diritto europeo; in tale ipotesi, infatti, il giudice dovrebbe previamente chiedere alla Corte costituzionale l'annullamento della disposizione legislativa.

La sentenza respinge la prima domanda, rilevando che nell'ambito del **giudizio antidiscriminatorio** l'art. 28, comma 5, del d.lgs. n. 150 del 2011 attribuisce al giudice ordinario il potere di disporre “*la cessazione del comportamento, della condotta o dell'atto discriminatorio pregiudizievole, adottando, anche nei confronti della pubblica amministrazione, ogni altro provvedimento idoneo a rimuoverne gli effetti*”, e di ordinare l'adozione di un “*piano di rimozione delle discriminazioni accertate*”.

Secondo la Corte, la norma riconosce al giudice anche **il potere di ordinare la rimozione di norme regolamentari quando esse siano discriminatorie o causa di ulteriori atti o condotte discriminatorie**. La Corte evidenzia che “*quando la condotta discriminatoria della pubblica amministrazione sia originata non da un puntuale provvedimento amministrativo, ma da un atto regolamentare destinato a essere applicato un numero indefinito di volte, l'unico modo per efficacemente impedire la ripetizione della discriminazione non può che essere quello di ordinare la rimozione della norma regolamentare*”. La logica dell'art. 28, comma 5, sarebbe proprio quella di permettere al giudice ordinario che ha accertato il carattere discriminatorio della norma regolamentare di ordinarne la rimozione, poiché altrimenti essa, destinata a condizionare l'esercizio dell'attività amministrativa, potrà determinare l'insorgere di ulteriori e indefinite discriminazioni identiche o analoghe a quelle sanzionate in giudizio.

La sentenza accoglie invece la domanda proposta in via subordinata, in relazione al **principio di legalità** (art. 97 Cost.) e **al criterio gerarchico che informa i rapporti tra legge e regolamento regionali** (art. 117, sesto comma, Cost.), con assorbimento degli altri motivi, e giudica che non spettava al Tribunale di Udine ordinare alla Regione la rimozione del regolamento senza aver prima chiesto ed ottenuto dalla Corte costituzionale la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1-*bis*, della legge regionale n. 1 del 2016.

Secondo la Corte, **quando la discriminazione compiuta dalla pubblica amministrazione dipende direttamente dalla legge**, in quanto è quest'ultima a imporre, senza alternative, la specifica condotta, **il giudice ordinario non può ordinare la modifica di regolamenti riproduttivi di norme legislative, in quanto ordinerebbe alla pubblica amministrazione di adottare atti regolamentari confliggenti con la legge non rimossa**; l'esercizio di tale potere, infatti, è subordinato all'accoglimento della questione di legittimità costituzionale sulla norma legislativa che il giudice ritiene causa della natura discriminatoria dell'atto regolamentare.

La sentenza osserva che tale **principio vale anche quando le norme legislative e regolamentari discriminatorie contrastando con norme del diritto dell'Unione europea dotate di efficacia diretta**, cui è tenuto a dare immediata applicazione. Invero, la (riafferma) primazia del diritto UE “*richiede che il giudice nazionale, quando ritenga la normativa interna incompatibile con normativa dell'Unione*

europea a efficacia diretta, provveda immediatamente all'applicazione di quest'ultima, senza che la sua sfera di efficacia possa essere intaccata dalla prima", salvo che non ritenga di sollevare questione di legittimità costituzionale, nel caso in cui ne ricorrano i presupposti progressivamente precisati a partire dalla sentenza n. 269 del 2017.

Nel giudizio antidiscriminatorio ex art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011, la *primauté* è garantita dal giudice quando questi accerta l'asserita discriminazione sulla base della applicazione del diritto europeo autoapplicativo ed ordina la cessazione del comportamento illegittimo con attribuzione del bene della vita ai soggetti discriminati. Ma se il giudice intende impedire il ripetersi di discriminazioni identiche o analoghe che possano coinvolgere non tanto i ricorrenti, ma qualsiasi altro soggetto che si trovi nelle medesime condizioni, non viene più in rilievo l'esigenza che il diritto dell'Unione europea dotato di efficacia diretta trovi immediata applicazione, tale esigenza essendo già stata pienamente soddisfatta, bensì *"una forma rimediabile peculiare e aggiuntiva, ... funzionale a garantire un'efficace rimozione, anche pro futuro, della discriminazione"*.

Tale tutela aggiuntiva, nel caso in cui la discriminazione dipende dalla legge, deve passare per l'incidente di costituzionalità. Infatti, *"la non applicazione per contrasto con il diritto dell'Unione europea a efficacia diretta – necessaria per l'attribuzione immediata del bene della vita negato sulla base dell'accertata discriminazione – non rimuove, infatti, la legge dall'ordinamento con immediata efficacia erga omnes, ma impedisce soltanto 'che tale norma venga in rilievo per la definizione della controversia innanzi al giudice nazionale' (sentenza n. 170 del 1984)"*. Per contro, l'ordine di rimozione della norma regolamentare, proiettando i suoi effetti oltre il caso che ha originato il giudizio antidiscriminatorio, richiede che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge, la quale, *"ancorché non applicata nel caso concreto, è ancora vigente, efficace e, sia pure in ipotesi erroneamente, suscettibile di applicazione da parte della pubblica amministrazione o anche di altri giudici che ne valutino diversamente la compatibilità con il diritto dell'Unione europea"*. Tale soluzione è imposta sia dallo **"ordinato funzionamento del sistema delle fonti interne – e, nello specifico, i rapporti tra legge e regolamento regionali, anche in relazione al diritto dell'Unione europea"**, sia dalla *"esigenza che i piani di rimozione della discriminazione siano efficaci"*.

Quanto alla questione di legittimità costituzionale sollevata nel giudizio in via incidentale, la Corte ribadisce, sul piano della ammissibilità, che le peculiari caratteristiche del giudizio ex art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011 consentono la convivenza tra il meccanismo della non applicazione della normativa interna incompatibile con il diritto dell'Unione europea e lo strumento del controllo accentrato di legittimità costituzionale, in relazione a parametri interni o sovranazionali, sulla medesima

normativa interna, che ne consente l'eliminazione dall'ordinamento con effetti *erga omnes*.

Nel merito, la questione è accolta in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2003/109/CE, riprendendo considerazioni già svolte nella sentenza n. 9 del 2021 e sottolineando che la norma impugnata⁷, ponendo in capo ai cittadini di paesi terzi titolari di permesso di lungo soggiorno oneri documentali diversi rispetto a quelli previsti per cittadini italiani e UE, impedisce allora a tali soggetti di ricevere le prestazioni sociali alle stesse condizioni previste per i cittadini dello Stato membro, come invece l'art. 11 della direttiva esige. [F. Corvaja]

LO SPAZIO DEL «MARE REGIONALE» È DEL TUTTO SCONOSCIUTO ALL'ORDINAMENTO GIURIDICO

Corte cost., sent. 15 febbraio – 21 febbraio 2024, n. 16, Pres. Barbera, red.
Navarretta

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[L. reg. Puglia n. 6/2023, artt. 1 e 2]

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

Nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della L.reg. Puglia n. 6/2023, nella parte in cui favorisce il ripopolamento del riccio di mare «nei mari regionali», anziché «nello spazio marittimo prospiciente il territorio regionale»; dell'art. 2, comma 1 della medesima legge regionale, nella parte in cui dispone il fermo biologico dei ricci di mare «Nel mare territoriale della Puglia», anziché «Nello spazio marittimo prospiciente il territorio regionale»; e dell'art. 2, comma 2 sempre della legge regionale ad oggetto, nella parte in cui esclude dall'applicazione del divieto di commercializzazione gli esemplari di riccio di mare provenienti «da mari territorialmente non appartenenti alla Regione Puglia», anziché «dallo spazio marittimo non prospiciente il territorio regionale».

La Corte ricorda che nella sua giurisprudenza non ha mai consentito alle regioni di fare riferimento a «un mare territoriale regionale», ma ha solo riconosciuto loro la facoltà di esercitare sulle acque costiere, nei limiti di precise competenze regionali, «un complesso di poteri [...] che coesistono con quelli spettanti allo Stato:

poteri [...] che prescindono da ogni problema relativo all'appartenenza del mare territoriale e che sono suscettibili di essere regolati anche dalla legge regionale».

Il giudice costituzionale mette in rilievo «l'infelice tecnica normativa adottata dal legislatore pugliese», che si è avvalso di espressioni lessicalmente eterogenee per esprimere il medesimo concetto. Soprattutto, rileva che i tre sintagmi lessicali adoperati nelle disposizioni impugnate interferiscono direttamente con la nozione di mare territoriale, quale enucleata dall'art. 2 cod. nav. – che definiscono un elemento costitutivo della sovranità –, ed evocano un frazionamento di tale paradigma su base regionale, che «è del tutto sconosciuto all'ordinamento giuridico». Gli effetti spaziali di un intervento legislativo regionale, che ha riverberi sullo spazio marino, non sono altro che una proiezione funzionale della competenza legislativa regionale esercitata e della natura degli interessi coinvolti, e non consentono di evocare una supposta delimitazione del mare territoriale, inteso come elemento costitutivo della sovranità dello Stato. Per tale motivo, la Corte si pronuncia con una sentenza sostitutiva nel senso sopra indicato. [M. Pignataro]

**NEL CASO DI CONFLITTO DI ATTRIBUZIONI IN MATERIA DI
INSINDACABILITÀ PARLAMENTARE, IL RICORSO DEVE
CONTENERE IN MODO DETTAGLIATO E SPECIFICO LE
DICHIARAZIONI DI CUI SI CONTESTA L'INSINDACABILITÀ**

**Corte cost., sent. 10 gennaio – 21 febbraio 2024, n. 17, Pres. Barbera, red.
Patroni Griffi**

Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

[Deliberazioni della Camera dei deputati del 27 luglio 2022, che approvano le proposte della Giunta per le autorizzazioni (doc. IV-quater, nn. 3 e 4)]

(art. 68, primo comma, Cost.)

Il Tribunale di Salerno ha sollevato **conflitto di attribuzione** nei confronti la Camera dei deputati in relazione all'insindacabilità delle dichiarazioni rilasciate dagli onorevoli Giorgio Mulè e Roberto Occhiuto. In particolare, i due deputati avevano espresso, in una conferenza stampa tenutasi presso la Camera, commenti nei confronti di M.M., e da essa ritenuti diffamatori. Il Tribunale, incaricato di valutare la **richiesta di risarcimento del danno** da parte della persona ritenutasi diffamata, ha implicitamente **rigettato l'eccezione di improcedibilità avanzata dai**

deputati, che invocavano l'art. 68 della Costituzione. La Camera dei deputati ha quindi dichiarato tali affermazioni come opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari. Il Tribunale di Salerno ha quindi **sollevato un conflitto di attribuzione**, ritenendo che le delibere della Camera abbiano leso la propria sfera di competenza costituzionalmente garantita.

La Corte ha dichiarato il ricorso inammissibile, per la **mancanza di completezza e autosufficienza**. Secondo la Corte, il ricorrente avrebbe dovuto **riportare in modo dettagliato e preciso le dichiarazioni diffamatorie specifiche**, così da permettere un confronto diretto con eventuali atti parlamentari cui potessero essere collegati. Il Tribunale, invece, ha sintetizzato il contenuto delle dichiarazioni senza riportarle integralmente, rendendo impossibile alla Corte valutare il legame funzionale con le attività parlamentari. [A. Contieri]

SULLA CONCESSIONE DELLA SEMILIBERTÀ AI DETENUTI PER DELITTI DI MAFIA SUPERATA LA PRESUNZIONE ASSOLUTA DI PERICOLOSITÀ

Corte cost., ord. 24 gennaio – 15 febbraio 2024, n. 18, Pres. Barbera, red. Pettiti

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[L. n. 354/1975, art. 4 bis, co. 1 e 1 bis]

(artt. 3, 4 e 27, co. 3 Cost.)

Il Tribunale di sorveglianza di Firenze ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 4 e 27, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis*, commi 1 e 1-*bis*, della legge n. 354/1975 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui non prevede che ai detenuti condannati per i delitti ivi contemplati possa essere concessa la semilibertà, nell'ipotesi di cui all'art. 50, comma 2, ordin. penit., anche in assenza di attività di collaborazione con la giustizia ai sensi del successivo art. 58-ter ordin. penit., allorché siano stati acquisiti elementi tali da escludere sia attuali collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva, sia il pericolo del loro ripristino, ed il programma di trattamento sia sufficientemente avanzato. Il Tribunale, svolta una dettagliata ricostruzione della evoluzione positiva della personalità del condannato, ha evidenziato che vi sarebbero le

condizioni per l'ammissione al regime di semilibertà, impedita, però, dalla condanna riportata per un reato ostativo.

Richiamati i principi della sentenza n. 253/2019, il Tribunale ha ravvisato il contrasto con gli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost. della presunzione assoluta di pericolosità che si annida nella mancata collaborazione, alla stregua delle norme censurate, dando luogo ad un trattamento penitenziario non individualizzato, tale, in particolare, da precludere l'ammissione alla semilibertà, e quindi da ostacolare il progressivo reinserimento sociale, mediante svolgimento di un'attività lavorativa rilevante ai sensi dell'art. 4 Cost., anche del detenuto che fruisca positivamente di permessi premio.

Nelle more del giudizio di legittimità costituzionale, è intervenuto il d.l. n. 162/2022 che ha determinato l'integrale sostituzione del comma 1-*bis* dell'art. 4-*bis* ordin. penit., e l'aggiunta di tre nuovi commi (1-*bis*.1, 1-*bis*.1.1 e 1-*bis*.2) dando luogo ad una modifica complessiva della disciplina interessata, modifica che incide immediatamente sul nucleo essenziale dalle questioni di legittimità costituzionale sollevate. Si è in particolare prevista la trasformazione della nuova disciplina da assoluta in relativa la presunzione di pericolosità ostativa alla concessione dei benefici e delle misure alternative in favore dei detenuti non collaboranti, che vengono ora ammessi alla possibilità di farne istanza, sebbene in presenza di stringenti e concomitanti condizioni, diversificate a seconda dei reati che vengono in rilievo (Corte cost., ord. n. 31 e n. 30/2023; n. 227/2022). Si rende quindi necessario restituire gli atti al giudice *a quo*, spettando a quest'ultimo sia verificare l'influenza della normativa sopravvenuta sulla rilevanza delle medesime questioni, sia procedere alla rivalutazione della loro non manifesta infondatezza (tra le tante, ord. n. 199, n. 72, n. 31 e n. 30/2023, n. 231, n. 227 e n. 97/2022). [S. Rossi]

TUTELA DEL PAESAGGIO: LA COMPETENZA A PREVEDERE SANZIONI AMMINISTRATIVE NON COSTITUISCE MATERIA A SÉ STANTE, MA ACCEDE ALLE MATERIE SOSTANZIALI ALLE QUALI LE SANZIONI SI RIFERISCONO, SPETTANDO DUNQUE LA LORO PREVISIONE ALL'ENTE NELLA CUI SFERA DI COMPETENZA RIENTRA LA DISCIPLINA

Corte cost., sent. 10 gennaio – 19 febbraio 2024, n. 19, Pres. Barbera, red.

D'Alberti

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 83 della legge della Regione Lombardia 11/03/2005, n. 12]

(all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 146 e 167, comma 5, cod. beni culturali)

Con la sentenza in commento, la Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 83 della l. r. Lombardia n. 12/2005 (Legge per il governo del territorio), limitatamente alle parole «e, comunque, in misura non inferiore all'ottanta per cento del costo teorico di realizzazione delle opere e/o lavori abusivi desumibile dal relativo computo metrico estimativo e dai prezzi unitari risultanti dai listini della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura della provincia, in ogni caso, con la sanzione minima di cinquecento euro». L'articolo censurato dispone: «[l]'applicazione della sanzione pecuniaria, prevista dall'articolo 167 del D.Lgs. n. 42/2004, in alternativa alla rimessione in pristino, è obbligatoria anche nell'ipotesi di assenza di danno ambientale e, in tal caso, deve essere quantificata in relazione al profitto conseguito e, comunque, in misura non inferiore all'ottanta per cento del costo teorico di realizzazione delle opere e/o lavori abusivi desumibile dal relativo computo metrico estimativo e dai prezzi unitari risultanti dai listini della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura della provincia, in ogni caso, con la sanzione minima di cinquecento euro». In particolare, la censura riguarda la parte della disposizione regionale che stabilisce la *misura* della sanzione, secondo le modalità indicate dalla stessa disposizione, con previsione di un minimo inderogabile di cinquecento euro. In via preliminare, la Corte precisa come non incida sull'ammissibilità della q.l.c. l'esistenza di una precedente pronuncia di inammissibilità su identica vicenda. In quel caso, infatti, il profilo dirimente era da ricercarsi nella decisione del giudice a quo che aveva già deciso i due unici motivi di ricorso, respingendoli entrambi, con la conseguenza che, all'atto della rimessione della questione, la sua *potestas iudicandi* si era già esaurita. **«Una tale pronuncia, di carattere processuale, non preclude la riproposizione della questione in un diverso giudizio, in quanto non comporta alcun effetto impeditivo nei confronti di successive censure, pure analoghe, relative alla stessa norma»** (sent. 99/2017). Nel caso da cui origina la sentenza in commento, il rimettente non ha esaurito la *potestas iudicandi*, in quanto deve ancora decidere in ordine al terzo motivo di ricorso, con il quale l'illegittimità del provvedimento impugnato è fatta derivare dalla (eccepita) illegittimità costituzionale della sua base normativa. Nel merito, la norma oggetto incide sulla determinazione del quantum della sanzione amministrativa stabilita dall'art. 167, c. 5, cod. beni culturali. La competenza «a prevedere sanzioni amministrative non costituisce materia a sé stante, ma “accede alle materie sostanziali” [...] alle quali le sanzioni si riferiscono, spettando dunque la loro previsione all'ente “nella cui sfera di competenza rientra la disciplina la cui inosservanza costituisce l'atto sanzionabile [...]» (sentenza n. 121 del 2023; nello

stesso senso, sentenze n. 201 del 2021, n. 84 del 2019, n. 148 e n. 121 del 2018, n. 90 del 2013 e n. 271 del 2012).

La risoluzione della questione richiede quindi di verificare quale sia la materia a cui si riferisce la sanzione e se in tale materia la competenza legislativa spetti allo Stato o alle regioni. Nel quadro normativo di riferimento, la sanzione consegue alla realizzazione di lavori rientranti nei casi tassativi indicati al c. 4 dell'art. 167 cod. beni culturali, per i quali sia intervenuto l'accertamento "postumo" di compatibilità paesaggistica di cui al successivo comma 5. L'atto sanzionabile è costituito, dunque, dall'inosservanza della disciplina relativa alla tutela del vincolo paesaggistico-ambientale, e segnatamente dall'inosservanza delle norme che regolano l'autorizzazione paesaggistica, la quale, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, deve essere annoverata tra gli istituti di protezione ambientale uniformi, validi in tutto il territorio nazionale (tra le molte, sentenze n. 201 del 2021, n. 246 del 2017, n. 238 del 2013 e n. 101 del 2010). In ragione di ciò, **la disciplina sostanziale cui si riferisce la sanzione pecuniaria deve necessariamente essere ricondotta alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., stante l'esistenza di un evidente interesse unitario alla tutela del paesaggio e a un eguale trattamento in tutto il territorio nazionale della tipologia di abusi paesaggistici suscettibili di accertamento di compatibilità.**

Per la Corte non coglie nel segno l'argomento della parte resistente che guarda alla volontà di colmare asserite lacune della disciplina ordinaria-statale. **È sufficiente osservare che anche la potestà di colmare per via legislativa asserite lacune di norme sanzionatorie spetta al soggetto dotato di competenza nell'ambito materiale cui le sanzioni stesse si riferiscono (quindi, nella specie, allo Stato).**

Sempre incoferente è la doglianza della Regione, secondo cui l'art. 83, nella parte censurata, potrebbe essere ricondotto alle materie «valorizzazione dei beni culturali e ambientali» e «governo del territorio», attribuite alla competenza legislativa concorrente delle regioni dall'art. 117, terzo comma, Cost. In questo senso, la sanzione, ove manchi un danno ambientale, riguarderebbe «quelle ipotesi in cui il bene non è compromesso, ma vi è stata comunque una alterazione». In questo modo la sanzione non potrebbe riferirsi alla tutela paesaggistica, riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ma ricadrebbe nell'ambito della «gestione» dei beni ambientali, rientrante nella materia «valorizzazione dei beni culturali e ambientali», o nell'ambito della difesa del territorio, riconducibile alla materia «governo del territorio». **Per la Corte, è chiaro, infatti, che la tutela dell'ambiente e del paesaggio prescinde dalla sussistenza di un danno ambientale. Essa si sostanzia nel predisporre strumenti di protezione di tali beni comuni, come i piani**

paesaggistici, o le autorizzazioni, o i divieti, strumenti questi tutti previsti dal codice dei beni culturali e del paesaggio. [Y. Guerra]

IRES E IRAP DIVERSE SONO: INFONDATA LA QUESTIONE SULLA TOTALE INDEDUCIBILITÀ DALL'IRAP DELL'IMU SUGLI IMMOBILI STRUMENTALI

Corte cost., sent. 9 gennaio – 21 febbraio 2024, n. 21, Pres. Barbera, red. Antonini

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 14, comma 1, del decreto legislativo n. 23/2011, come sostituito dall'art. 1, c. 715°, della legge 147/2013 (Legge di stabilità 2014)]

(Artt. 3, 41 e 53 Cost.)

Il giudizio di costituzionalità sollevato da alcune corti tributarie di primo grado (Como, Genova, Torino) riguarda diverse cause di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, del decreto legislativo n. 23 del 2011, modificato dall'art. 1, comma 715, della legge n. 147 del 2013 (Legge di stabilità 2014). La norma prevede la deducibilità parziale dell'IMU sugli immobili strumentali ai fini IRES e l'indeducibilità totale ai fini IRAP. I giudici *a quo* sostenevano che la normativa oggetto del giudizio violasse gli artt. 3, 41 e 53 Cost., vale a dire che tale regime fosse in contrasto con i principi di capacità contributiva, di divieto di doppia imposizione, di ragionevolezza e di libertà di iniziativa economica. La tesi di questi era che la spesa per l'IMU sugli immobili strumentali avrebbe dovuto essere considerata un costo interamente deducibile, in quanto inerente alla produzione del reddito. La Corte costituzionale, riunendo i giudizi, ha dichiarato inammissibili le questioni relative alla deducibilità parziale dell'IMU dall'IRES, in quanto le ordinanze di rimessione non si erano confrontate adeguatamente con la sentenza n. 262 del 2020. In tale sentenza, i giudici costituzionali avevano dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma che prevedeva la totale indeducibilità dell'IMU dall'IRES per l'anno 2012, ma non avevano esteso la pronuncia alle annualità successive, in cui era prevista una deducibilità parziale. Le ordinanze di rimessione, invece, richiamano le motivazioni della sentenza del 2020, senza considerare la diversità tra il regime di totale indeducibilità e quello di deducibilità parziale. La Corte dichiara, inoltre, inammissibile la questione relativa all'indeducibilità dell'IMU dall'IRAP sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., per genericità della motivazione. Si

pronuncia, infine, nel merito sulla questione più importante, ovvero dichiara non fondata la questione relativa all'indeducibilità dell'IMU dall'IRAP, lamentata in relazione all'art. 53 Cost. I giudici costituzionali ribadiscono che l'IRAP è un'imposta che colpisce il valore della produzione netta, un indice di capacità contributiva diverso dal reddito, e che la sua disciplina non prevede un principio di deducibilità dei costi analogo a quello dell'IRES. Da ciò discende che la totale indeducibilità dell'IMU dall'IRAP non viola il principio di capacità contributiva. In sintesi, la sentenza conferma la legittimità del regime di parziale deducibilità dell'IMU dall'IRES e di totale indeducibilità dall'IRAP, in quanto IRAP e IRES sono imposte di natura diversa e, quindi, non possono essere messe sullo stesso piano anche ai fini della deducibilità dell'IMU sugli immobili strumentali. Questo lo si può affermare sia alla luce della precedente giurisprudenza costituzionale (sent. 262 del 2020), sia in base alla struttura stessa dell'IRAP. [F. Medico]

LA DISCIPLINA DEI LICENZIAMENTI NULLI DEL DECRETO LEGISLATIVO N. 23 DEL 2015 ALLA PROVA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Corte cost., sent. 23 gennaio – 22 febbraio 2024, n. 22, Pres. Barbera, red. Amoroso

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 2, comma 1, del decreto legislativo n. 23 del 2015]

(art. 76 Cost.)

La sentenza n. 22 del 2024 della Corte Costituzionale ha affrontato la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Sezione lavoro della Corte di Cassazione, e ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, del decreto legislativo n. 23 del 2015 per violazione dell'art. 76 Cost.

Secondo il criterio direttivo fissato dall'art. 1, comma 7, lettera c della legge-delega (legge n. 183 del 2014), il diritto alla reintegrazione in caso di licenziamento illegittimo doveva essere circoscritto ai licenziamenti nulli e discriminatori e a specifiche fattispecie di licenziamento disciplinare ingiustificato. Il criterio direttivo, pertanto, stabiliva la tutela del reintegro in qualsiasi caso di nullità del licenziamento. La legge-delega non prevedeva la necessità di distinguere fra le ipotesi di nullità espressa e quelle di nullità derivanti dalla violazione di norme imperative, ma senza esplicita previsione legislativa.

La Corte Costituzionale ha rilevato che il decreto-legislativo ha violato l'art. 76 Cost. perché ha introdotto una distinzione fra nullità espressa e nullità implicita, non contemplata dal criterio direttivo di cui all'art. 1, comma 7, lett. c), della legge n. 183 del 2014. La limitazione introdotta dal decreto-legislativo ha creato, così, una lacuna normativa, non prevedendo alcuna tutela per i licenziamenti nulli che non rientravano nella categoria delle nullità "espresse".

In seguito alla dichiarazione dell'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, del decreto legislativo n. 23 del 2015, limitatamente alla parola "espressamente", la tutela del reintegro si applicherà a tutti i licenziamenti nulli, indipendentemente dalla previsione espressa della nullità. La Corte, tuttavia, ha sottolineato la necessità di un intervento del legislatore per ricomporre in modo coerente la disciplina dei licenziamenti, frutto di interventi frammentari e disomogenei. [E. Verdolini]

LA DISCIPLINA TRANSITORIA DELLE NUOVE PENE SOSTITUTIVE VA APPLICATA A TUTTI I PROCESSI IN CORSO IN QUANTO LEX MITIOR

Corte cost., sent. 7 febbraio – 26 febbraio 2024, n. 25, Pres. Barbera, red. Viganò

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 95, d.lgs. n. 150/2022]

(Artt. 3, 24 e 27 Cost.)

La questione di legittimità riguarda l'applicazione retroattiva della disciplina transitoria relativa alle nuove pene sostitutive delle pene detentive breve nella parte in cui non consentirebbe di presentare al giudice dell'esecuzione un'istanza di applicazione ai condannati nei confronti dei quali, al momento dell'entrata in vigore della suddetta disciplina, pendeva dinanzi alla Corte di appello il termine per il deposito della sentenza. Il giudice *a quo* lamenta infatti una "lacuna involontaria" del legislatore che, all'art. 95 del d.lgs. n. 150/2022, avrebbe previsto l'applicazione della nuova disciplina ai procedimenti pendenti in primo grado, in appello e in Cassazione, ma non anche a quelli già definiti in appello con lettura del dispositivo ma in attesa del deposito delle motivazioni.

La Corte dichiara infondata la questione rilevando che, nelle more del processo costituzionale, la giurisprudenza di legittimità ha affermato un'interpretazione costituzionalmente conforme dell'art. 95, d.lgs. n. 150/2022 nel senso di ritenerlo applicabile analogicamente anche al caso del giudizio *a quo*.

La sentenza chiarisce, in particolare, non soltanto la legittimità di questa operazione analogica *in bonam partem*, ma anche il suo carattere doveroso in ragione dal principio costituzionale di applicazione retroattività della legge penale più favorevole. [P.F. Bresciani]

LA REGIONE PUÒ INCREMENTARE IL NUMERO MASSIMO DI ASSISTITI AL FINE DI GARANTIRE L'ASSISTENZA IN AREE DISAGIATE

Corte cost., sent. 23 gennaio – 27 febbraio 2024, n. 26, Pres. Barbera, red.
Prosperetti

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 1, co. 1, della legge della Regione autonoma della Sardegna 05/05/2023, n. 5.]

(artt. 3, 117, co. 2, lett. l))

Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha presentato un ricorso di legittimità costituzionale contro l'art. 1, co. 1, l.r. Sardegna n. 5 del 2023, sostenendo che la disposizione violerebbe le competenze statutarie attribuite alla Regione autonoma dagli artt. 3, 4 e 5 dello statuto, della competenza legislativa statale esclusiva nella materia «ordinamento civile», di cui all'art. 117, co. 2, lett. l), Cost., nonché del principio di uguaglianza posto dall'art. 3 Cost.

La legge sarda, infatti, ha permesso temporaneamente ai medici di assistenza primaria in aree disagiate di incrementare volontariamente il numero massimo di assistiti fino a 1.800 pazienti, al fine di garantire l'assistenza in tali zone.

Tuttavia, il Governo ha sostenuto che una normativa siffatta intervenga su aspetti di diritto civile – una materia riservata allo Stato – dal momento che ha modificato il numero massimo di pazienti stabilito dagli accordi collettivi nazionali (1.500 pazienti) e delegati agli accordi integrativi regionali (AIR) solo in specifiche condizioni.

La Corte Costituzionale ha respinto il ricorso statale, ritenendo che la norma regionale abbia una finalità organizzativa, volta a garantire la tutela della salute, e non a interferire con l'ordinamento civile.

La disposizione, secondo la Corte, rappresenta una misura temporanea che risponde a specifiche necessità sanitarie locali, senza ledere l'accordo nazionale. Di conseguenza, il carattere organizzativo e la tutela della salute rendono la norma

un'espressione legittima della competenza concorrente della Regione Sardegna in materia di sanità, non violando la competenza esclusiva statale.

Infine, la Corte ha respinto anche le accuse di violazione dei principi di uguaglianza e delle competenze statutarie, considerando che l'intervento della Regione sia giustificato e proporzionato alle esigenze sanitarie locali. Rilevano, infatti, i giudici costituzionali che la presunta violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. non assume un ruolo autonomo, poiché costituisce semplicemente un riflesso della contestazione relativa alla lesione della competenza legislativa esclusiva dello Stato; allo stesso modo, la censura riguardante l'art. 5 dello statuto manca di una motivazione autonoma rispetto a quella relativa alla violazione degli artt. 3 e 4 dello stesso statuto. [P. Giovarruscio]

IL PRINCIPIO SOLIDARISTICO QUALE LIMITE ALL' AUTONOMIA SPECIALE

Corte cost., sent. 23 gennaio – 27 febbraio 2024, n. 27, Pres. Barbera, red. Antonini

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[art. 1, commi da 115 a 119, l. 29 dicembre 2022, n. 197]

(artt. 2, co. 1, lett. a), 3, co. 1, lett. f), 12, 48-bis e 50 l. cost. 4/1948; art. 2, co. 1, lett. b), l. n.690/1981, art. 1 D.Lgs n.320/1994; artt. 117, co. 3, e 119 Cost., in combinato disposto con l'art. 10 l. cost. n. 3/2001, nonché artt. 5 e 120 Cost.)

La Consulta dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale prospettate dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste in relazione alle disposizioni che, al fine di contenere gli effetti dell'aumento dei prezzi e delle tariffe del settore energetico per le imprese e i consumatori, hanno istituito, per l'anno 2023, e disciplinato, «un contributo di solidarietà temporaneo» a carico dei soggetti che esercitano determinate attività nel settore dell'energia.

In particolare, la Regione ha sollevato q.l.c. dell'art. 1, commi da 115 a 119, della l. n. 197 del 2022, in relazione agli artt. 2, co. 1, lett. a), 3, co. 1, lett. f), 12, 48-bis e 50 della l. Cost. 26 febbraio 1948, n. 4 (*Statuto speciale per la Valle d'Aosta*), all'art. 2, co. 1, lett. b), della l. 26 novembre 1981, n. 690 (*Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta*) e all'art. 1 del D.Lgs 22 aprile 1994, n. 320 (*Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta*); nonché in relazione al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

Le ulteriori questioni di legittimità costituzionale riguardanti l'art. 1, commi da 115 a 119, della legge n. 197/2022, poste in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*) sono state dichiarate inammissibili.

La Consulta addiviene alla decisione suindicata dopo aver analiticamente ricostruito la genesi del vigente ordinamento finanziario della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e la stratificazione normativa via via consolidatasi nel tempo. Si tratta di un *corpus* normativo che garantisce alla Regione un particolare, e vantaggioso, regime di autonomia finanziaria atteso che le «risulta assegnato [...] il gettito percepito nel territorio della quasi totalità delle imposte statali esistenti, disegnando, così, un regime finanziario in grado di garantire risorse in modo sostanzialmente indipendente dallo sforzo fiscale autonomo richiesto agli abitanti della stessa».

Nel caso di specie, i Giudici delle leggi escludono l'interpretazione estensiva delle norme regionali vigenti siccome prospettata dalla Regione ricorrente, anche «al fine di evitare una tensione nel rapporto tra principio unitario e principio autonomistico (art. 5 Cost.), che potrebbe mettere in crisi le istanze di solidarietà e di eguaglianza del disegno costituzionale, tralasciando le esigenze di perequazione in favore delle aree più svantaggiate del Paese». [C. Drigo]

**LEGITTIMO SANZIONARE PENALMENTE L'INVASIONE DI
EDIFICI:
SPETTA AL GIUDICE VALUTARE ESIMENTI**

**Corte cost., sent. 6 febbraio – 27 febbraio 2024, n. 28, Pres. Barbera, red.
Petitti**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 633 del codice penale]

(Artt. 2, 3, 42 e 47 Cost.)

Il Tribunale di Firenze dubita della legittimità costituzionale dell'art. 633 c.p., che sanziona l'«invasione di terreni o edifici» «nella parte in cui si applica anche all'invasione a scopo abitativo di edifici in stato di abbandono da più anni».

Ad avviso del giudice rimettente, «[n]el caso di immobili per tanto tempo inutilizzati, lasciati in totale stato di abbandono», la funzione sociale della proprietà

“scompare”, e anzi gli immobili stessi divengono “fonte di rischi e pregiudizi per l’ambiente circostante”, nonché possibili cause di “alterazione dell’assetto urbanistico del territorio programmato dalle autorità”» e sarebbe quindi irragionevole «incriminare la condotta di chi – per soddisfare un bisogno fondamentale, oggetto di un diritto inviolabile che il nostro Stato democratico dovrebbe garantire – occupi un immobile (eventualmente anche a destinazione teorica abitativa, come nel caso di specie), ma concretamente lasciato dal proprietario da anni in stato di abbandono».

La Corte, pur condividendo e ribadendo il principio in diritto secondo cui al diritto all’abitazione va riconosciuto «il rango di diritto fondamentale riferibile alla sfera dei beni primari collegati alla personalità» rileva che in effetti per il diritto vivente «l’invasione di edifici può essere scriminata dallo stato di necessità conseguente anche alla compromissione di tale diritto, purché l’inevitabilità della condotta e l’attualità del pericolo perdurino per tutto il tempo in cui l’occupazione prosegue».

Per converso, ove non sussistano le condizioni per l’applicazione della scriminante, la sanzione penale della condotta non appare irragionevole in quanto la sua *ratio* risiede nella tutela del diritto di godere pacificamente o di disporre dell’immobile «senza alcuna distinzione, e quindi anche terreni incolti, o non produttivi, nonché edifici disabitati o abbandonati».

La Corte ricorda, piuttosto, che «è **compito dell’interprete esaminare e valutare se sussistano gli estremi dello stato di necessità dettato dal pericolo attuale di un danno grave alla persona, nonché di verificare l’offensività “in concreto” della condotta, alla luce della *ratio* della disposizione incriminatrice, compito che esula dallo scrutinio di legittimità costituzionale**», invitando il giudice rimettente anche a valutare tutte le peculiarità della fattispecie concreta al fine di vagliare l’operatività dell’esimente della particolare tenuità del fatto *ex art. 131-bis c.p.*

La Corte ha quindi ritenuto non fondate le questioni sollevate. [F. Conte]

ASSEGNO SOCIALE E LIMITI ALL’ACCESSO DA PARTE DI CITTADINI EXTRA UE

Corte cost., ord. 10 gennaio – 27 febbraio 2024, n. 29, Pres. Barbera, red. San Giorgio

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 80, c. 19, l. 23/12/2000, n. 388]

(artt. 3, 11, 38, co. 1, e 117, co. 1, Cost. in rif. art. 34 CDFUE e art. 12, par. 1, lett. e, direttiva 2011/98/UE)

La Corte costituzionale solleva **rinvio pregiudiziale** alla Corte di giustizia UE in relazione alla disciplina in materia di assegno sociale. Il rinvio è volto a verificare la riconducibilità dell'assegno sociale tra le prestazioni di sicurezza sociale definite dal Reg. n. 883/2004, per le quali i cittadini extra UE muniti di permesso di soggiorno per finalità lavorative (o che consenta comunque di lavorare) beneficiano della parità di trattamento con i cittadini dello Stato membro ospitante; si tratta, conseguentemente, di stabilire **se il diritto dell'Unione osti a una normativa nazionale**, come quella oggetto di censura, **che riconosce la citata provvidenza solo ai cittadini extra UE titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo**.

La questione origina da un'ordinanza della Corte di Cassazione in cui si dubitava della legittimità costituzionale dell'esclusione dall'assegno sociale dei cittadini extra UE titolari di permesso di soggiorno per finalità lavorative, in relazione agli artt. 3 e 38 Cost., al diritto di accesso alle prestazioni sociali di cui all'art. 34 CDFUE, nonché della garanzia di parità di trattamento riconosciuta dalla direttiva 2011/98/UE, la quale opera nei settori della sicurezza sociale, tra cui sono ricomprese anche le prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo (c.d. miste o ibride), nel cui ambito risulta annoverato l'assegno sociale.

La Corte costituzionale, dopo aver dichiarato ammissibile la questione di legittimità, stante il coinvolgimento anche di norme della CDFUE che *«intersecano in larga misura i principi e i diritti garantiti dalla stessa Costituzione italiana»*, ritiene necessaria una risposta nella prospettiva del diritto europeo, trattandosi di un aspetto che non è stato ancora oggetto di specifiche pronunce da parte della Corte di giustizia. Nel delineare **la disciplina nazionale dell'assegno sociale**, quale **strumento di natura assistenziale spettante ai cittadini residenti**, cui sono equiparati quelli degli Stati UE e quelli di Paesi terzi titolari del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, la Corte evidenzia che detto requisito quale attesta lo stabile inserimento dello straniero nel territorio nazionale. Subordinare l'accesso a determinate provvidenze al possesso del richiamato requisito, pertanto, è stato ritenuto dalla giurisprudenza costituzionale stessa, **né discriminatorio, né manifestamente irragionevole**, stante la limitatezza delle risorse destinate al loro finanziamento.

In secondo luogo, attraverso una lettura sistematica delle disposizioni del diritto UE recate dalla Direttiva 2011/98/UE e dal richiamato Reg. n. 883/2004, supportata anche dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, la Consulta dubita che la sola titolarità di un permesso di soggiorno che consenta di lavorare conferisca al cittadino extra UE il diritto di accedere alle prestazioni miste alle stesse condizioni

dei cittadini del Paese membro in cui soggiorna. Tra le ragioni la Corte adduce la circostanza per cui la garanzia di parità di trattamento di cui all'art. 12, par. 1, lett. e), della Direttiva in questione, riferendosi espressamente ai “lavoratori” dei Paesi terzi, non opera in tutti i settori della sicurezza sociale definiti dalla fonte regolamentare, ma solo in quelli che presuppongono una connessione con un rapporto di lavoro e, dunque, un rapporto contributivo. Detta caratteristica non si ravviserebbe nelle prestazioni miste, come l'assegno sociale, che hanno natura assistenziale e il cui finanziamento avviene attraverso la fiscalità generale. Pertanto, proprio in ragione di tali caratteristiche, il citato Regolamento riserva ad esse un regime parzialmente diverso, rispetto a quello improntato alla parità di trattamento, condizionandone l'accesso al radicamento del richiedente nel territorio dello Stato membro chiamato a sopportare l'onere finanziario dell'erogazione e conformemente alla sua normativa. [M. Pattaro]

**“CHIAMATA IN SUSSIDIARIETÀ” PER I GIOCHI DEL
MEDITERRANEO “TARANTO 2026”: ILLEGITTIMO NON ACQUISIRE
L’INTESA MA LEGITTIMA LA NOMINA DEL COMMISSARIO**

**Corte cost., sent. 23 gennaio – 29 febbraio 2024, n. 31, Pres. Barbera, red.
D’Alberti**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[art. 33, co. 5-ter, d.l. n. 13/2023, come convertito]

(artt. 117, co. 3 e 4, e 118, co. 1, Cost. e principio di leale collaborazione)

La Corte costituzionale è chiamata a valutare la legittimità costituzionale della disposizione statale nella parte in cui modifica la disciplina riguardante la **realizzazione di opere infrastrutturali volte a garantire la sostenibilità dei XX Giochi del Mediterraneo “Taranto 2026”**. La disciplina è contestata per due aspetti, differenti ma connessi: la previsione per cui la nomina del commissario straordinario sarebbe dovuta avvenire «sentito il Presidente della Regione Puglia» in assenza di un'intesa con l'ente e quella per cui il programma dettagliato delle opere infrastrutturali da realizzare sarebbe stato approvato tramite decreti interministeriali, senza – diversamente da come originariamente previsto – alcun apporto partecipativo regionale. Lo Stato ha posto in essere una **chiamata in sussidiarietà** in materie rientranti nella competenza legislativa concorrente e residuale della Regione Puglia. La Corte rileva che «nel modello delineato dal

legislatore, **il fulcro della attrazione è costituito dall'approvazione, con decreti interministeriali, del programma delle opere infrastrutturali.** Tale fase rappresenta, infatti, il momento centrale del trasferimento allo Stato delle funzioni volte ad assicurare la tempestiva realizzazione degli interventi necessari per lo svolgimento dei Giochi». Alla luce di ciò, la Corte **rigetta la prima questione,** relativa alla nomina del commissario straordinario: «tale **nomina, seppur significativa, è comunque strumentale** rispetto alla successiva, e fondamentale, fase di approvazione del programma delle opere» e «**poiché il principio di leale collaborazione [...] va declinato in maniera flessibile, anche tenendo conto delle concrete funzioni attratte in sussidiarietà, la richiesta di un parere alla Regione Puglia ai fini della scelta del commissario costituisce, in questa fattispecie, uno strumento di collaborazione adeguato,** considerato tra l'altro il breve termine di trenta giorni entro cui deve concludersi la procedura di nomina». Diversamente, **viene accolta la seconda lagnanza:** poiché «la chiamata in sussidiarietà non può prescindere dal rispetto del principio di leale collaborazione», «**non è consentito allo Stato, neppure in ragione dell'esigenza di svolgere celermente le funzioni attratte, di escludere qualsiasi forma di collaborazione della Regione in una fase determinante quale è quella della valutazione circa le infrastrutture da realizzare e della definizione delle modalità di attuazione delle opere indicate nell'elenco predisposto dal commissario**». Per quanto riguarda l'individuazione dello strumento collaborativo maggiormente rispondente a tali esigenze, la Corte esclude che si possa ritenere sufficiente l'acquisizione di un parere: «**l'unico strumento adeguato è quello dell'intesa,** superabile, nel caso di divergenze tra Stato e Regione nonostante le reiterate trattative, attraverso una decisione unilaterale del Governo (sentenza n. 165 del 2011)». [C. Domenicali]

L'ABBINAMENTO DI UN *DIES A QUO* OGGETTIVO CON UN TERMINE DI PRESCRIZIONE BIENNALE PER LE ASSICURAZIONI SULLA VITA VIOLA GLI ARTT. 3 E 47 DELLA COSTITUZIONE

Corte cost., sent. 7 febbraio – 29 febbraio 2024, n. 32, Pres. Barbera, red. Navarretta

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 2952, co. 2, c.c.]

(artt. 3 e 47 Cost.)

La pronuncia ha ad oggetto le questioni di legittimità sollevate dalla Corte d'appello di Firenze sull'art. 2952, co. 2, del Codice civile, nel testo introdotto dall'art. 3, co. 2-ter, del d.l. n. 134/2008 e antecedente al testo successivamente introdotto dal d.l. n. 179/2012, in riferimento agli artt. 3 e 47 Cost.

Oggetto di censura è il previsto termine di prescrizione biennale per far valere i diritti derivanti dal contratto di assicurazione sulla vita, il quale – ad avviso del rimettente – si sostanzierebbe in «una sorta di automatico e irreversibile “espropriato”, a favore di un fondo statale», ossia il fondo dei “rapporti dormienti” ex art. 1, co. 343, della l. n. 266/2005.

Nel merito, le questioni sono fondate. Ad avviso della Corte costituzionale, infatti, con la disposizione censurata, il legislatore avrebbe oltrepassato il limite ultimo posto alla sua discrezionalità, da rinvenirsi nella *ineffettività delle possibilità di esercizio del diritto* e nella correlata *inoperatività della tutela* accordata al cittadino.

In dettaglio, il Giudice delle leggi ritiene il suddetto termine di prescrizione biennale, abbinato a un *dies a quo* oggettivo, manifestamente irragionevole per due ordini di ragioni: per la mancanza di giustificazione, non rinvenendosi l'esigenza di un rapido accertamento degli elementi costitutivi del diritto che, viceversa, si hanno nel caso delle assicurazioni contro i danni (*i*); per l'eccessiva difficoltà (se non impossibilità) per i beneficiari (di norma terzi beneficiari potenzialmente ignari della titolarità del relativo diritto) di far valere il proprio diritto (*ii*).

Nondimeno, un ulteriore fattore ostativo deriva dal coordinamento della disposizione censurata con l'art. 1, co. 343, della l. n. 266/2005 e con l'ivi prevista costituzione di un fondo statale (il fondo dei “rapporti dormienti”), alimentato con gli importi non reclamati entro il termine di prescrizione. Di talché, poiché «l'assicurazione sulla vita non svolge una funzione indennitaria rispetto al verificarsi di un sinistro, ma ha una prevalente funzione di risparmio previdenziale, correlata all'alea della durata della vita», si rileva la violazione, oltreché dell'art. 3 Cost. per manifesta irragionevolezza, anche dell'art. 47 Cost.

Per quanto esposto, la Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2952, co. 2, del Codice civile (nella versione successiva al d.l. n. 134/2008, ma antecedente al d.l. n. 179/2012, come convertiti), nella parte in cui non prevede l'esclusione, dal termine di prescrizione biennale, dei diritti che derivano dai contratti di assicurazione sulla vita, per i quali opera la prescrizione decennale. [A.C. Visconti]

BARRIERE IN INGRESSO PER NCC? LA CORTE INTERROGA SÉ STESSA E SI AUTORIMETTE UNA Q.L.C.

Corte cost., ord. 7 febbraio – 7 marzo 2024, n. 35, Pres. Barbera, red.
Antonini

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale con autorimessione
della q.l.c.

[art. 10-*bis*, comma 6, d.l. n. 135/2018]

(artt. 3, 41, comma 2, 117, comma 1, Cost.)

La Presidenza del Consiglio dei Ministri sollevava questione di legittimità costituzionale nei confronti dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 24 aprile 2023, n. 16, recante «Autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente (NCC)», assumendo la violazione dell'art. 117, comma 2, lett. *e*), (tutela della concorrenza) e dell'art. 118 Cost.

La norma censurata consente il rilascio di nuove autorizzazioni per l'esercizio dell'attività di *Noleggio Con Conducente* (NCC), alle condizioni previste dalla norma medesima, da parte della Regione Calabria.

Letto il ricorso introduttivo e valutate le norme nazionali di attuazione della disciplina della concorrenza, la Corte costituzionale si sofferma preliminarmente, giusto rilievo del «rapporto di necessaria pregiudizialità» (ordinanza n. 94/2022), sul tenore dell'art. 10-*bis*, comma 6, d.l. n. 135/2018, che preclude la concessione di nuove autorizzazioni all'esercizio del servizio di NCC fino alla «piena operatività» di un registro informatico pubblico nazionale previsto dal comma 3 del medesimo articolo 10-*bis*, ma non ancora operativo.

Al momento dell'entrata in vigore della disposizione, il registro pubblico non era stato ancora adottato poiché il d.m. del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti n. 4 del 19 febbraio 2020, era stato oggetto di sospensione da parte di un secondo decreto n. 86 del 20 febbraio successivo, che poneva – come condizione necessaria per la piena operatività del registro pubblico – la determinazione delle specifiche tecniche del foglio di servizio in formato elettronico previsto dal comma 2 dell'art. 10-*bis* (allo stato, tuttavia, ancora non emanato).

Si tratta della medesima q.l.c. già sollevata dalla Regione Calabria in via diretta sull'art. 10-*bis*, comma 6, d.l. n. 135/2018, tuttavia rigettata dalla Corte che aveva escluso «un'irragionevole restrizione della concorrenza a vantaggio dei titolari di licenze per taxi, per le quali il divieto temporaneo di rilascio non opera [va]», ma solo nella misura in cui «il numero delle imprese operanti nel settore» veniva

bloccato «per il tempo tecnico strettamente necessario ad adottare in concreto il nuovo registro» (sentenza n. 56/2000).

Non essendo stato previsto il registro pubblico di cui al comma 3, dell'art. 10-*bis*, ed in mancanza delle specifiche tecniche di cui al comma 2, la Corte ha manifestato concreti dubbi in merito a ragionevolezza, proporzionalità e razionalità di un modello normativo che, di fatto, continua a bloccare da cinque anni l'accesso all'attività di *NCC*.

Ciò che nel 2020 era considerata una sospensione ragionevole, ad oggi non lo è più.

Pertanto, la Corte si è riservata, autorimettendosi la *q.l.c.*, di scrutinare la legittimità costituzionale dell'art. 10-*bis*, comma 6, d.l. n. 135/2018, come questione pregiudiziale alla decisione sul ricorso presentato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Dopotutto, la Corte ricorda come ad *Essa* sia «preclusa l'applicazione di leggi incostituzionali» (ordinanza n. 2/1960), «giungendosi altrimenti al paradosso che, sino a quando una questione su di esse non sia sollevata in via incidentale dal giudice comune, venga dichiarata l'illegittimità costituzionale di una disposizione legislativa sulla base di un'altra, assunta a parametro interposto, a sua volta in contrasto con la Costituzione». [L. Di Majo]

LA CORTE FORNISCE UNA INTERPRETAZIONE COERENTE TRA NORMATIVA STATALE E REGIONALE SUI SERVI DI TRASPORTO «INNOVATIVI».

Corte cost., sent. 7 febbraio – 7 marzo 2024, n. 36, Pres. Barbera, red.
Pitruzzella

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[legge reg. Calabria, 7 agosto 2023, n. 37, art. 2, comma 4]

(art., 117, comma 2, lett. *e*, Cost.)

La norma oggetto del sindacato di costituzionalità (giusto ricorso presentato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri) estende, in via sperimentale, «forme innovative di servizio all'utenza, con obblighi di servizio e tariffe differenziati, rilasciando a tal fine apposite autorizzazioni». Tale disciplina, per certi versi *speciale*, contrasterebbe, a parere del ricorrente, con la normativa statale dettata dagli artt. 2, comma 3-*bis*, della legge n. 21 del 1992 e 6, comma 1, lettera *e*), e dal d.l. n. 223

del 2006, come convertito, che riconoscerebbe la facoltà di erogare servizi innovativi ai soli titolari della licenza per il servizio di taxi, così ledendo le attribuzioni del legislatore statale nella materia «tutela della concorrenza» (art. 117, secondo comma, lett. *e*), Cost.).

La questione, infondata, trae origine da una erronea interpretazione della norma impugnata che riconosce forme innovative di servizi taxi, ma solo ai possessori della licenza del servizio taxi, o ai soggetti di cui all'art. 7, comma 1, lett. *b*) e *c*), l. n. 21/1992, ricalcando, in tal modo, la normativa statale e non ledendo affatto l'art. 117, comma 2, lett. *e*), Cost.

La normativa calabrese, secondo la Corte, si pone in stretta continuità con l'art. 41 Cost., in particolare proprio per il carattere essenziale delle innovazioni che la normativa impugnata non esclude per i NCC, essendo attratti da una disciplina speciale.

Eventuali divieti espressi potrebbero certamente trovare spazio in un sindacato di costituzionalità, come accaduto in passato per quegli aggravii gestionali e organizzativi sprovvisti di un'adeguata giustificazione e sproporzionati, come l'obbligo indefettibile di rientrare in rimessa prima d'intraprendere un nuovo trasporto (sentenza n. 56/2020) e, in ogni caso, tutte le ingiustificate restrizioni del principio della concorrenza.

Si tratta di una posizione condivisa, fa notare la Corte, dalla giurisprudenza di legittimità (Corte di Cassazione, II sez., sentenza n. 24942/2008), amministrativa (Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 1261/2024) e finanche europea (Corte di giustizia UE, prima sezione, sentenza 8 giugno 2023, causa C-50/21, *Prestige and Limousine*, SL).

Pertanto, poiché la legislazione statale evocata dal ricorrente e quella regionale che ne condivide l'ambito applicativo devono essere interpretate nel senso che non impediscono, ai soggetti autorizzati a svolgere il servizio di NCC, di erogare servizi innovativi nell'osservanza degli obblighi sanciti dalla legge per la specifica attività svolta, la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale. [L. Di Majo]

**I POST SUI SOCIAL DEI PARLAMENTARI NON SONO COPERTI DA
INSINDACABILITÀ SE NON RIPRODUCONO SOSTANZIALMENTE
ATTI O OPINIONI ESPRESSE IN SEDE PARLAMENTARE**

Corte cost., sent. 7 febbraio – 13 marzo 2024, n. 37, Pres. Barbera, red.

Prosperetti

Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

[Deliberazione del Senato della Repubblica del 16/02/2022 (Doc. IV-quater, n. 4)]

(art. 68, primo comma, Cost.)

Il Tribunale di Catania ha sollevato un **conflitto di attribuzione** contro il Senato della Repubblica con riguardo alla delibera con cui il Senato ha **dichiarato insindacabili alcune affermazioni pubblicate su Facebook dal senatore Giarrusso**, ai sensi dell'articolo 68 della Costituzione. Il Tribunale aveva aperto un **procedimento per diffamazione, a seguito di querela**, sostenendo che tali dichiarazioni non fossero collegate all'attività parlamentare del senatore e non rientrassero quindi nella protezione costituzionale dell'insindacabilità.

In merito alla sussistenza del nesso funzionale tra le dichiarazioni espresse e l'attività parlamentare svolta, la Corte ha ribadito che per rientrare sotto l'ombrello dell'insindacabilità occorre una **corrispondenza sostanziale tra le dichiarazioni extra-parlamentari e atti o opinioni espresse in sede parlamentare**. Tuttavia, i post di Giarrusso non risultavano collegati agli atti indicati dal Senato, come interrogazioni e progetti di legge relativi a infiltrazioni mafiose nelle elezioni locali, e non includevano riferimenti al soggetto querelante. Pertanto, ritenendo mancante il nesso funzionale richiesto per l'insindacabilità, la Corte ha annullato la delibera del Senato. [A. Contieri]

È ragionevole la scelta del legislatore di prevedere la cancellazione dalle liste di mobilità per coloro che usufruiscono dell'incentivo all'autoimprenditorialità

Corte cost., sent. 8 marzo – 13 marzo 2024, n. 38, Pres. Barbera, red.

Sciarrone Alibrandi

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[L.n. 223/1991, art. 7, comma 5; R.d.l. n. 1827/1935, art. 77 come convertito, e R.d. n. 2270/1924, art. 52]

(artt. 3, commi 1 e 2, e 41, comma 1 Cost.)

Il Tribunale di Ravenna in funzione di giudice del lavoro ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 5 della L.n. 223/1991, ai sensi del

quale «i lavoratori in mobilità che ne facciano richiesta per intraprendere un'attività autonoma o per associarsi in cooperativa in conformità alle norme vigenti possono ottenere la corresponsione anticipata dell'indennità nelle misure indicate nei commi 1 e 2, detraendone il numero di mensilità già godute». Il giudice *a quo* censura anche l'art. 77 del R.d.l. n. 1827/1935, come convertito, e l'art. 52 del R.d. n. 2270/1924. Secondo il giudice rimettente, le disposizioni sono in contrasto con gli artt. 3, primo e secondo comma, e 41, primo comma, Cost., nella parte in cui, nell'interpretazione datene dal diritto vivente della Corte di cassazione, escludono la compatibilità della indennità di mobilità ricevuta ratealmente e periodicamente con lo svolgimento di un'attività lavorativa autonoma, imponendo al lavoratore autonomo la necessità della richiesta di corresponsione anticipata, pena la perdita del diritto.

La Corte costituzionale ridelinea il perimetro del *thema decidendum* e dichiara le questioni non fondate. Essa si muove, innanzitutto, da una considerazione in merito alla *ratio* dell'indennità di mobilità erogata in forma rateale, che rientra nel più ampio *genus* delle assicurazioni sociali contro la disoccupazione e, in particolare, nell'ambito dei cosiddetti “ammortizzatori sociali”, essendo finalizzata a favorire il ricollocamento del lavoratore in altre imprese in conseguenza di una crisi irreversibile del datore di lavoro. Per quanto riguarda l'incentivo all'autoimprenditorialità, la Corte evoca un suo orientamento precedente (in sintonia con la lettura fornita anche dalla Corte di cassazione), secondo cui la finalità perseguita dal legislatore è quella di favorire il reimpiego del lavoratore “disoccupato” in un'attività diversa da quella di lavoro subordinato, allo scopo di ridurre la pressione sul relativo mercato (sentenza n. 194/2021). Si tratta, in altre parole, di una specie di finanziamento destinato all'investimento in un'attività autonoma o di impresa, per far fronte alle spese iniziali dell'attività che il lavoratore in mobilità svolgerà in proprio, così fuoriuscendo dal mercato del lavoro dipendente.

Proprio alla luce della *ratio* di questo incentivo all'autoimprenditorialità, la Corte considera che le modalità di erogazione dell'indennità sono state non irragionevolmente modellate dal legislatore. «È, infatti, solo la forma dell'anticipazione *una tantum*, cui di necessità si accompagna la cancellazione dalle liste, a consentire l'immediata decongestione del settore del lavoro dipendente nonché la riduzione degli oneri economici in capo all'ente previdenziale, anche in un'ottica di razionalizzazione dell'impiego delle risorse economiche pubbliche».

La Corte, quindi, avalla la soluzione adottata dal diritto vivente, che circoscrive la compatibilità dell'indennità di mobilità con lo svolgimento di attività autonoma alla sola ipotesi in cui la corresponsione della prima sia chiesta in forma anticipata e *una tantum*. Tale soluzione appare coerente con l'obiettivo che il legislatore ha inteso perseguire, ossia la riduzione del numero degli iscritti alla lista di mobilità e degli oneri economici gravanti sull'intero sistema degli ammortizzatori sociali. Una volta intrapreso un lavoro autonomo, risulta, infatti, ingiustificata la permanenza

dell'iscrizione nelle liste, dalla quale conseguono, oltre alla percezione rateale dell'indennità, numerosi altri vantaggi, la cui permanenza certo non riduce la pressione esercitata sul settore del lavoro dipendente.

Ne risulta che la differente funzione svolta dall'anticipazione *una tantum* dell'indennità di mobilità rispetto alla sua erogazione rateale giustifica appieno anche il differente trattamento riservato all'iscritto alle liste di mobilità che presenti domanda di anticipazione del trattamento, rispetto a chi, pur avendo intrapreso un lavoro autonomo, per scelta o per dimenticanza, non abbia adempiuto a tale onere. [M. Pignataro]

LA DECISIONE DI PARIFICAZIONE COME PARAMETRO PER LE SUCCESSIVE LEGGI REGIONALI DI APPROVAZIONE DEI RENDI- CONTI

Corte cost., sent. 24 gennaio – 11 marzo 2024, n. 39, Pres. Barbera, red. Buscema

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Legge regionale Molise 29 dicembre 2021, n. 6, artt. 4, 6, 9 e 12; legge regionale Molise Regione Molise 29 dicembre 2021, n. 7, artt. 1, 3, 4 e 5]

(artt. 81, commi primo e terzo, 97, primo comma, 100, secondo comma, 103, secondo comma, 117, secondo comma, lettera *e*), e 119, primo comma, Cost.)

La sentenza dichiara l'illegittimità di diverse disposizioni della legge della Regione Molise con la quale il consiglio regionale aveva approvato il rendiconto generale della Regione riferito all'anno 2021 e di altre disposizioni della legge di assestamento del bilancio di previsione 2021-2023.

Le questioni erano state promosse dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Molise, nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto relativo all'anno 2021. Nel corso del giudizio, la sezione di controllo aveva riscontrato che il rendiconto per l'anno 2021 aveva assunto a proprio fondamento le risultanze di cui al precedente rendiconto, del quale la Corte dei conti, sempre in sede di parificazione, aveva registrato la non veridicità del saldo negativo riportato, in ragione di diverse irregolarità riscontrate.

Secondo il giudice contabile, il rendiconto generale della regione per l'esercizio 2021 avrebbe dovuto assumere a propria base gli accertamenti di cui alla decisione di parificazione del rendiconto dell'esercizio 2020, nella quale era stata evidenziata

la reale situazione finanziaria dell'ente, e non quelli contenuti nel rendiconto per il 2020 approvato con la legge regionale n. 6 del 2021. Sollevava quindi questione di legittimità costituzionale sia sulla legge di approvazione del rendiconto, sia sulla legge di assestamento del bilancio di previsione 2021-2023, in quanto l'adozione di un rendiconto in contrasto con la reale situazione finanziaria ed economico-patrimoniale della Regione al 31 dicembre 2020 non avrebbe consentito una corretta attività di programmazione di bilancio per il successivo esercizio 2021, determinando una sottostima delle quote di disavanzo da applicare al 2021 e conseguentemente indebito ampliamento della spesa.

La sentenza accoglie le censure prospettate in riferimento agli artt. 81, commi primo e terzo, 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera e), «armonizzazione dei bilanci pubblici», e 119, primo comma, Cost., unitariamente considerati.

Secondo la Corte, **le difformità dei saldi contenuti nelle disposizioni regionali censurate, rispetto a quanto accertato nel giudizio di parifica, rappresentano motivo di illegittimità costituzionale** in riferimento alle predette disposizioni, in quanto *“si riflettono in una violazione dei principi costituzionali posti a tutela dell'equilibrio dei bilanci, dell'obbligo di copertura delle leggi di spesa e della sana gestione finanziaria, attraverso la lesione di regole contabili contenute nel d.lgs. n. 118 del 2011, in particolare relative alla composizione del disavanzo, alla registrazione dei residui attivi e passivi ultradecennali e alla indebita espansione della capacità di spesa dell'ente”*.

Ritornando sui rapporti tra Corte dei conti ed enti territoriali nell'assetto costituzionale risultante dalla legge cost. n. 1 del 2012, che introducendo l'obbligo di rispettare il principio dell'equilibrio di bilancio per tutti gli enti territoriali avrebbe anche *“rafforzato il ruolo del magistrato contabile per la tutela dei conti pubblici e della finanza pubblica allargata”*, la sentenza ribadisce che le sfere di competenza della regione e della Corte dei conti si presentano *“distinte e non confliggenti”* (così già la sentenza n. 72 del 2012), poiché la prima consiste nel controllo politico da parte dell'assemblea legislativa delle scelte finanziarie dell'esecutivo, espresse nel rendiconto, l'altra nel controllo di legittimità/regolarità (la “validazione”) del risultato di amministrazione e cioè delle risultanze contabili della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente, su cui si basa il rendiconto, alla luce dei principi costituzionali di stabilità finanziaria (è richiamata la sentenza n. 184 del 2022). Se dunque da un lato *“la decisione di parifica non può in alcun modo incidere sulla potestà legislativa che la Costituzione attribuisce alle assemblee regionali”*, dall'altro lato, l'accertamento della *“irregolarità/illegittimità dei dati contabili”* oggetto della decisione di parificazione mette a disposizione anche dell'ente controllato dati contabili corretti che riflettono le condizioni del bilancio a una certa data e incidono sul suo ciclo, in modo tale che il medesimo ente possa decidere di intervenire in sede

di assestamento ovvero nei successivi bilanci di previsione e rendicontazioni, in linea con il principio di continuità del bilancio.

Dalla **autonomia delle due valutazioni – quella della assemblea legislativa e quella della Corte dei conti** - la Corte trae argomento per confermare, come già affermato dalla sentenza n. 184 del 2022, che al **giudice contabile non è precluso mettere discussione il risultato di amministrazione di un esercizio anche la regione ha già approvato con legge il rendiconto generale**.

La sentenza, in applicazione del **principio di continuità del bilancio**, che si ricollega al principio di equilibrio tendenziale del bilancio sancito dall'art. 81 Cost., sottolinea che i vizi di legittimità costituzionale della legge regionale n. 6 del 2021, relativa al rendiconto per l'esercizio finanziario 2020, si riverberano legge regionale n. 7 del 2021, di programmazione di bilancio dell'esercizio successivo e sulla legge di assestamento dell'esercizio 2021, perché le risultanze dell'annualità precedente rappresentano il dato di riferimento del successivo orizzonte temporale, incidendo direttamente sulla programmazione finanziaria. Sono conseguentemente accolte anche le questioni sollevate sulla legge di assestamento del bilancio di previsione 2021-2023. [F. Corvaja]

INCOSTITUZIONALE L'ESCLUSIONE AUTOMATICA DALL'ARRUOLAMENTO NELLA GUARDIA DI FINANZA PER GUIDA IN STATO DI EBBREZZA COSTITUENTE REATO

Corte cost., sent. 6 febbraio – 11 marzo 2024, n. 40, Pres. Barbera, red. D'Albeti

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 6, co. 1, lett. i), del d.lgs. 12 maggio 1995, n. 19]

(artt. 3 Cost.)

Con la sentenza n. 40 del 2024, la Corte costituzionale ha dichiarato, sulla base di una questione promossa dal Consiglio di Stato, l'illegittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 1, lettera i), del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 199, relativo ai requisiti per l'ammissione al corso per la promozione a finanziere, nella parte in cui prevedeva l'esclusione automatica dal concorso per precedenti di guida in stato di ebbrezza.

La dichiarazione di incostituzionalità deriva dalla ritenuta violazione del principio di eguaglianza, di cui all'art. 3 Cost., nella misura in cui la disposizione oggetto della pronuncia crea un regime "speciale" irragionevolmente più severo per l'accesso al Corpo della Guardia di finanza rispetto a quello previsto per tutte le altre Forze di polizia. La norma censurata, infatti, delinea, nell'ambito dell'accertamento d'ufficio dell'irreprensibilità del suo comportamento, un meccanismo automatico di esclusione per il caso guida in stato di ebbrezza costituente reato, imponendo un'attività rigidamente vincolata e, per conseguenza, sottraendo all'amministrazione la possibilità di valutare discrezionalmente l'illecito commesso dal candidato.

Diversamente, per l'accesso a tutte le Forze di polizia, l'art. 26 della legge n. 53 del 1989 richiede, con termini generici, il possesso delle qualità morali e di condotta necessarie per l'ammissione ai concorsi della magistratura ordinaria (ossia, in definitiva, l'incensurabilità della condotta). Analogo requisito è stato previsto dalle norme generali del testo unico del pubblico impiego per l'assunzione di personale presso le amministrazioni che esercitano competenze istituzionali in materia di sicurezza dello Stato e di polizia, nonché dalle norme per l'assunzione degli agenti della Polizia di Stato e per il reclutamento nel ruolo «appuntati e carabinieri» dell'Arma dei carabinieri. In tutti questi casi, pertanto, la guida in stato di ebbrezza costituente reato non opera quale causa automatica di esclusione dal concorso, ma solo come fatto oggetto della valutazione dall'amministrazione, utile ad accertare il requisito dell'incensurabilità della condotta. Così, peraltro, avveniva anche per l'accesso al Corpo della Guardia di finanza prima delle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 95 del 2017. La disposizione censurata crea dunque un "regime speciale" che distingue il Corpo della Guardia di Finanza dalla regola generale che affida all'amministrazione più ampi margini di discrezionalità nel giudizio. Tutto questo, senza che sia possibile individuare alcuna apprezzabile diversità tra la situazione di chi aspira a far parte del Corpo della Guardia di finanza e quella di chi vuole accedere alle altre Forze di polizia, posto che le attribuzioni del Corpo della Guardia di finanza, non costituiscono ragioni sufficienti a giustificare la disparità.

La sentenza, pertanto, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 1, lettera i), del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 199 nella parte in cui prevede l'esclusione automatica dal concorso per la guida in stato di ebbrezza costituente reato (limitatamente alle parole «la guida in stato di ebbrezza costituente reato,»). [A. Arcuri]

LA PERSONA INDAGATA NON HA DIRITTO DI RINUNCIARE ALLA PRESCRIZIONE, MA A UN RIMEDIO EFFETTIVO CONTRO I

PROVVEDIMENTI DI ARCHIVIAZIONE CHE LA PRESENTINO COME COLPEVOLE

Corte cost., sent. 24 gennaio – 11 marzo 2024, n. 41, Pres. Barbera, red. Viganò

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 411, comma 1-bis, cod. proc. pen.]

(Artt. 3, 24, secondo comma, e 111, commi secondo e terzo, Cost.)

La questione di legittimità riguarda l'art. 411 cod. proc. pen. nella parte in cui non prevede che, anche in caso di richiesta di archiviazione per estinzione del reato per prescrizione, il pubblico ministero debba darne avviso alla persona sottoposta alle indagini e alla persona offesa. Il giudice *a quo* domanda, in particolare, l'estensione a tale ipotesi della medesima disciplina prevista per il caso di archiviazione disposta per particolare tenuità del fatto, anche sotto il profilo della nullità del decreto di archiviazione emesso in mancanza del predetto avviso e della sua reclamabilità dinanzi al Tribunale in composizione monocratica.

Oltre a questo profilo di irragionevole disparità di trattamento tra situazioni analoghe, il giudice *a quo* mette in discussione la costituzionalità dell'omesso avviso anche perché esso lederebbe il diritto della persona indagata di rinunciare a far valere la prescrizione e di provare la falsità degli addebiti oggetto del procedimento penale.

La Corte dichiara infondata la questione **escludendo che la persona indagata abbia un diritto costituzionalmente garantito a rinunciare alla prescrizione analogo a quello della persona imputata.**

Anzitutto, infatti, la mera iscrizione della notizia di reato, in quanto atto che non presuppone alcuna valutazione sulla fondatezza degli addebiti da parte della magistratura, non è paragonabile all'accusa mossa contro chi è già stato rinviato a processo.

La Corte riconosce che, nei fatti, anche la mera diffusione della notizia dell'apertura di procedimento penale può avere conseguenze rilevanti sulla reputazione di una persona. Nemmeno a fronte di questo rischio, tuttavia, la persona sarebbe titolare di un diritto **a un accertamento negativo dei fatti relativi alla *notitia criminis*. L'ordinamento prevede infatti altri rimedi adeguati a tutelare il diritto all'onore della persona indagata** (denuncia e/o querela per calunnia o diffamazione, azione civile di risarcimento danni, ecc.). Considerata anche la natura di risorsa scarsa del processo penale, la scelta del legislatore di non configurare un

diritto a provare in giudizio l'insussistenza della propria responsabilità non risulta pertanto irragionevole.

Nemmeno è fondata la denunciata disparità di trattamento rispetto all'ipotesi in cui l'archiviazione è chiesta per particolare tenuità del fatto. In questo caso, difatti, il provvedimento di archiviazione – peraltro iscritto in casellario – potrebbe avere un carattere soltanto parzialmente liberatorio, dando atto dell'avvenuta commissione di un fatto di reato, ancorché in concreto non punibile per la particolare esiguità del danno o del pericolo cagionato. **Il provvedimento di archiviazione per intervenuta prescrizione è invece sempre un provvedimento neutro.**

Da questa neutralità deriva però la necessità costituzionale che dal provvedimento di archiviazione non discenda alcuna conseguenza giuridica pregiudizievole. In particolare, è necessario che i provvedimenti di archiviazione per intervenuta prescrizione **non contengano alcuna valutazione sulla colpevolezza della persona indagata**. La Corte chiarisce che contro simili provvedimenti, anche in forza direttiva (UE) 2016/343 sulla presunzione di innocenza, l'ordinamento interno deve apprestare rimedi effettivi. Spetta in particolare alla giurisdizione di legittimità individuare, anche *ratione temporis*, se il rimedio debba essere individuato nel ricorso per abnormità o nel nuovo procedimento di correzione di cui all'art. 115-bis cod. proc. pen. [P.F. Bresciani]

LA RESIDENZA PROTATTA NON È UN CRITERIO PER L'ACCESSO A PRESTAZIONI SOCIALI (CONTRIBUTO ALLE FAMIGLIE CON FIGLI MINORI DISABILI)

Corte cost., sent. 20 febbraio – 20 marzo 2024, n. 42, Pres. Barbera, red. Pettiti

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 5, c. 4°, lett. b), della legge della Regione Toscana n. 73/2018]

(Art. 3 Cost.)

La sentenza in questione si occupa della legittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 4, lettera b), della legge della Regione Toscana n. 73/2018. La norma prevedeva, tra i requisiti per l'accesso ad un contributo economico per famiglie con figli minori disabili, la residenza continuativa in Toscana da almeno 24 mesi. La Corte costituzionale si pronuncia con una sentenza sostitutiva, vale a dire

dichiara l'illegittimità costituzionale di tale requisito, nella parte in cui prevedeva la residenza biennale, anziché la semplice residenza in Toscana al momento della presentazione della domanda. Più nello specifico, i giudici costituzionali hanno riconosciuto una violazione del principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) della misura, dal momento che la finalità della norma regionale è stata individuata nel soddisfacimento dei bisogni primari dell'individuo, in particolare il sostegno alle famiglie con figli disabili minori. Da ciò discende che il requisito della residenza biennale è irragionevole e discriminatorio, perché non correlato alla condizione di bisogno che il sussidio mirava ad alleviare e poiché la scelta di residenza per una famiglia con un minore disabile grave assume un valore da dover tutelare con grande attenzione, in quanto legata a specifiche esigenze di cura e assistenza. Pertanto, in linea con una pregressa giurisprudenza costituzionale sulle condizioni di accesso a prestazioni sociali regionali (sent. 44/2020, sent. 42/2021), la pronuncia aggiunge che l'argomento del contributo pregresso alla comunità locale è da ritenersi inapplicabile, in quanto l'accesso alle prestazioni sociali non può essere limitato sulla base della durata della residenza. A sostegno di questa lettura, sono le stesse scelte politiche della Regione Toscana – che negli anni successivi ha modulato nel tempo il requisito della residenza – a dimostrare che non esiste un legame diretto tra l'ampliamento del periodo di residenza e le esigenze di contenimento della spesa. In questi termini, l'eliminazione del requisito biennale negli anni successivi (2022 e 2023) ha ulteriormente avvalorato il difetto di correlazione tra il criterio selettivo e la natura del contributo. In conclusione, la sentenza ribadisce l'importanza di garantire l'accesso alle prestazioni sociali in base alla reale condizione di bisogno, senza discriminazioni basate sulla durata della residenza. Il legame con la comunità territoriale non può tradursi in una preclusione per coloro che necessitano di sostegno, soprattutto quando si tratta di bisogni primari come l'assistenza a persone con disabilità. [F. Medico]

**MANIFESTAMENTE IRRAGIONEVOLE IL RIGETTO AUTOMATICO
DELL'ISTANZA DI REGOLARIZZAZIONE DELLO STRANIERO
CONDANNATO PER “PICCOLO SPACCIO”: LA PERICOLOSITÀ VA
ACCERTATA IN CONCRETO**

Corte cost., sent. 6 febbraio – 19 marzo 2024, n. 43, Pres. Barbera, red.
Navarretta

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 103, c. 10°, lett. c), del decreto-legge 19/05/2020, n. 34, convertito, con modificazioni, nella legge 17/07/2020, n. 77]

(art. 3 Cost.)

La sentenza in epigrafe dichiara **illegittimo** «l'**automatismo previsto**, con riferimento al **reato di piccolo spaccio**, dall'art. 103, comma 10, lett. c), della d.l. n. 34 del 2020» (come convertito in l. n. 77/2020), che in forza di una **presunzione assoluta** faceva derivare il **rigetto automatico dell'istanza di regolarizzazione del lavoratore straniero** dalla pronuncia nei suoi confronti di una condanna, anche non definitiva – e compreso il patteggiamento – per il reato menzionato.

La Corte accoglie pienamente la ricostruzione del remittente TAR Piemonte (Sez. I), rilevando che la disposizione impugnata – attraverso un rinvio, tra gli altri, ai «reati inerenti agli stupefacenti» e basandosi su una presunzione assoluta di pericolosità sociale – finiva per includere nelle cause automatiche ostative alla regolarizzazione anche il reato di c.d. “piccolo spaccio”, che «si delinea oggi quale illecito autonomo (sentenze n. [88 del 2023](#) e [223 del 2022](#)) che, “per i mezzi, le modalità o le circostanze dell'azione ovvero per la qualità e quantità delle sostanze, è di lieve entità”». Per esso non è nemmeno previsto l'arresto in flagranza, che la medesima disposizione censurata adotta «fra gli indici idonei a fondare la presunzione iuris et de iure di pericolosità». In sostanza, «al reato di piccolo spaccio si applica proprio quella disciplina dell'art. 381 cod. proc. pen., di cui si avvale l'art. 103, comma 10, lettera d), per attrarre i reati rispetto ai quali l'avvenuta condanna può essere adottata solo come indice di pericolosità da accertare in concreto, e non da presumere in astratto».

La Corte richiama poi la propria **giurisprudenza in materia di presunzioni assolute in relazione all'*id quod plerumque accidit*** (spec. sent. n. [88/2023](#)) e ne ricava che la disciplina impugnata è **manifestamente irragionevole** perché «associa alla condanna per un reato di lieve entità una presunzione assoluta di pericolosità che inibisce la possibilità stessa di verificare in concreto se lo straniero continui o meno a rappresentare una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza» (escludendo quindi la valutazione della «combinazione di indici che tengano conto: del tempo trascorso dalla condanna, dell'avvenuta espiazione della pena, del percorso rieducativo eventualmente seguito, del comportamento tenuto successivamente e di ulteriori eventuali fattori idonei»: cfr. sentt. n. [88/2023](#), 202/2013, 172/2012).

L'**automatismo previsto**, infine, «**non solo viola in maniera manifesta il principio di ragionevolezza**, ma **contrastata altresì con quello della proporzionalità**, poiché inibisce l'accesso alle procedure di emersione del lavoro irregolare e di stipula di contratti di lavoro, quando in concreto può non sussistere alcuna minaccia per

l'ordine pubblico e la sicurezza». Tale estromissione assoluta «esorbita dallo scopo di negare l'accesso a chi si dimostri una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza»; a tal fine, conclude la Corte, «basta consentire un accertamento in concreto della pericolosità, come quello previsto dal medesimo art. 103, comma 10, lettera d), che considera la condanna per i reati meno gravi, quelli di cui all'art. 381 cod. proc. pen., «quale indice di pericolosità dello straniero» da porre a base di un **accertamento da effettuare in concreto** e non da postulare in astratto». Resta assorbito l'altro motivo di censura, che aveva a parametro l'art. 117, co. 1, Cost. in riferimento all'art 8 CEDU. [C. Bergonzini]

**L'ESTENSIONE DELLE TUTELE PER LICENZIAMENTO DEL *JOBS ACT*
AI LAVORATORI ASSUNTI DALLE PICCOLE IMPRESE
PRECEDENTEMENTE ALLA SUA ENTRATA IN VIGORE**

Corte cost., sent. 22 febbraio – 19 marzo 2024, n. 44, Pres. Barbera, red. Amoruso

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 1, comma 3, del decreto legislativo n. 23 del 2015]

(artt. 76 e 77 Cost.)

La sentenza n. 44 del 2024 della Corte Costituzionale ha affrontato la questione della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, del decreto legislativo n. 23 del 2015, nella parte in cui ha esteso l'applicazione del regime di tutela del licenziamento individuale illegittimo, previsto per i contratti a tutele crescenti, anche ai lavoratori assunti prima dell'entrata in vigore del decreto stesso, nel caso in cui il datore di lavoro abbia raggiunto il requisito occupazionale di cui all'art. 18, commi ottavo e nono, dello Statuto dei lavoratori, in conseguenza di assunzioni a tempo indeterminato avvenute successivamente all'entrata in vigore del decreto legislativo citato.

La Corte Costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulla questione sollevata dal Tribunale di Lecce, ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost..

La Corte ha analizzato il criterio di delega di cui all'art. 1, comma 7, lettera c), della legge n. 183 del 2014, che prevedeva l'introduzione del contratto a tutele crescenti "per le nuove assunzioni", limitando il diritto alla reintegrazione ai

licenziamenti nulli, discriminatori e a specifiche fattispecie di licenziamento disciplinare ingiustificato.

La Corte ha ritenuto che l'estensione del regime delle tutele crescenti ai lavoratori già in servizio in piccole imprese, in grado di superare il requisito occupazionale successivamente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 23 del 2015, non abbia violato il criterio di delega, né abbia comportato una regressione nella tutela di tali lavoratori.

La Corte ha sottolineato che la scelta del legislatore delegato è stata coerente con lo scopo della delega, che mirava a incentivare le assunzioni a tempo indeterminato. La Corte ha evidenziato anche come la disciplina dell'art. 18 dello Statuto dei Lavoratori, applicabile solo ai lavoratori assunti prima del 7 marzo 2015, costituisca un regime in via di esaurimento. La progressiva riduzione delle differenze tra le due discipline ha reso l'applicazione del regime delle tutele crescenti anche ai lavoratori già in servizio una soluzione non irragionevole.

La Corte Costituzionale, pur riconoscendo la specificità della situazione dei lavoratori assunti prima dell'entrata in vigore del *Jobs Act* in piccole imprese che successivamente superino la soglia dimensionale, ha ritenuto legittima l'estensione del regime delle tutele crescenti a questi lavoratori. [E. Verdolini]

LA RIPARAZIONE DEL DANNO È POSSIBILE FINO ALL'APERTURA DEL DIBATTIMENTO ANCHE DAVANTI ALGIUDICE DI PACE

Corte cost., sent. 21 febbraio – 21 marzo 2024, n. 45 Pres. Barbera, red. Amoroso

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 35 del decreto legislativo 28/08/2000, n. 274]

(art. 3 Cost.)

La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 35, comma 1, del d.lgs. n. 274 del 2000, nella parte in cui stabilisce che, al fine dell'estinzione del reato, le **condotte riparatorie** debbano essere realizzate «prima dell'udienza di comparizione», anziché «prima della dichiarazione di apertura del dibattimento», di cui all'art. 29, comma 7, del medesimo decreto legislativo.

La pronuncia trae origine da un'ordinanza di remissione del Giudice di pace di Forlì, che dubitava della costituzionalità della norma impugnata in riferimento allo sbarramento temporale (fino all'udienza di comparizione) previsto, invece che

entro il termine massimo e più ampio della dichiarazione di apertura del dibattimento.

Secondo il rimettente sarebbe ravvisabile una violazione del **principio di eguaglianza** a motivo della disparità di trattamento tra l'imputato che provveda alla riparazione del danno cagionato da un reato di competenza del giudice di pace e quello che adotti la medesima condotta riparatoria, ma per un reato di competenza del tribunale. In quest'ultimo caso si può infatti provvedere sino alla dichiarazione di apertura del dibattimento. Tale sbarramento temporale costituisce un fattore di **irragionevolezza** all'interno di un procedimento penale che dovrebbe favorire le condotte riparatorie. Dinanzi al giudice di pace è, infatti, previsto il tentativo di conciliazione proprio nell'udienza di comparizione, momento di primo contatto tra il giudice e le parti. La norma impugnata dispone, invece, un termine differente, che scade prima dell'udienza di comparizione.

Nel rilevare che sussiste effettivamente una violazione del principio di ragionevolezza, la Corte afferma che lo sbarramento temporale ha ricadute negative sul carico giudiziario, riducendo i casi di definizione anticipata del processo. Un termine diverso, come auspicato dal giudice *a quo*, «consente di realizzare in modo più ampio la **finalità deflattiva**, con evidente risparmio di attività istruttorie e di spese processuali».

Infine, secondo la Corte, «la previsione della inderogabile anteriorità delle condotte riparatorie, previste dalla disposizione censurata, rispetto all'udienza di comparizione non risponde ad alcuna logica giustificazione, tenendo conto delle peculiarità che connotano la giurisdizione penale del giudice di pace». La questione viene perciò accolta, secondo quanto indicato dal giudice *a quo*. [L. Busatta]

«DISCREZIONALITÀ NON EQUIVALE AD ARBITRIO»: INCOSTITUZIONALE LA PREVISIONE DELLA LEGGE N. 3/2019 CHE HA INNALZATO A DUE ANNI IL MINIMO EDITTALE DEL REATO DI APPROPRIAZIONE INDEBITA

Corte cost. sent. 21 febbraio – 22 marzo 2024, n. 46, Pres. Barbera, red. Viganò

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 646, c. 1°, c.p., come modificato dall'art. 1, c. 1°, lett. *u*, legge n. 3/2019]

(artt. 3 e 27, c. 3° Cost.)

Il Tribunale ordinario di Firenze dubitava della legittimità costituzionale del **trattamento sanzionatorio previsto dall'art. 646, c. 1°, c.p.** in tema di reato di **appropriazione indebita**, così come modificato dall' art. 1, c. 1°, lett. *u*, legge n. 3/2019, che aveva innalzato la pena minima (oltre alla massima) dalla previgente soglia di quindici giorni a quella di **due anni di reclusione**. Secondo il giudice *a quo*, infatti, l'emendato minimo edittale avrebbe potuto condurre all'irrogazione di pene sproporzionate in rapporto alla concreta gravità di una vasta gamma di condotte sussumibili entro la fattispecie criminosa, ma di contenuto disvalore offensivo rispetto al bene giuridico protetto.

La Corte ha anzitutto precisato che, seppur il legislatore possieda un ampio margine di intervento nella definizione della propria politica criminale, in particolare nella determinazione delle pene applicabili, **«discrezionalità [...] non equivale ad arbitrio»**, in quanto **«qualsiasi legge dalla quale discendano compressioni dei diritti fondamentali della persona deve potersi razionalmente giustificare in relazione a una o più finalità legittime perseguite dal legislatore; e i mezzi prescelti dal legislatore non devono risultare manifestamente sproporzionati rispetto a quelle pur legittime finalità»**.

Ciò posto, e considerato che le ragioni del sensibile innalzamento del minimo edittale della pena prevista per il reato di appropriazione indebita non erano mai state illustrate nel corso dei lavori parlamentari, il Giudice delle leggi ha proceduto a indagare se l'inasprimento potesse presentare una connessione razionale con gli obiettivi di fondo della legge n. 3/2019. Ebbene, mentre l'innalzamento della pena massima del reato – ha affermato – risponde alla necessità di colpire con più severità condotte appropriative potenzialmente prodromiche a pratiche corruttive, del tutto oscura rimane la ragione che ha indotto il legislatore a innalzare di ben quarantotto volte il minimo edittale, **equiparando**, in questo modo, **qualunque condotta idonea a integrare il reato di appropriazione indebita, nonostante quest'ultimo possa configurarsi mediante comportamenti di disvalore assai differenziato**.

Peraltro, ha aggiunto la Corte, un simile innalzamento del minimo edittale produrrebbe il **risultato di punire in maniera sproporzionata le condotte sussumibili nel reato di cui all'art. 646 c.p., rispetto a quelle idonee a integrare i contigui delitti di furto e truffa**: a parità di danno patrimoniale arrecato, infatti, la condotta artificiosa e raggirante integrante, in ipotesi, il delitto di truffa potrebbe essere punita con un minimo di sei mesi di reclusione, mentre quella, di minor disvalore offensivo, appropriativa con un minimo, irragionevolmente superiore, di due anni.

La Corte, quindi, ha ritenuto evidenti le **«sperequazioni sanzionatorie»** conseguenti all'emendato trattamento sanzionatorio minimo del delitto di appropriazione indebita, le quali **«pongono seriamente in discussione il canone della coerenza tra le norme dell'ordinamento»** espressione del **«principio di eguaglianza di**

trattamento tra eguali posizioni sancito dall'art. 3 Cost.», peraltro in una materia, come quella penale, ove gli interessi in gioco assumono uno «speciale rilievo costituzionale».

Accertata l'incostituzionalità del minimo edittale del delitto di cui all'art. 646 c.p., la Corte si è preoccupata di stabilirvi un rimedio appropriato, tenuto conto del fatto che il giudice rimettente aveva specificamente domandato l'adozione di una pronuncia che sostituisse la pena minima di due anni con quella di sei mesi.

In proposito, dopo aver rammentato che «**[I]'esigenza di far ricorso a una pronuncia di tipo manipolativo**, che sostituisca la sanzione censurata con altra conforme a Costituzione, **si pone imprescindibilmente solo allorché la lacuna di punibilità che conseguirebbe a una pronuncia ablativa, non colmabile tramite l'espansione di previsioni sanzionatorie coesistenti, si riveli foriera di "insostenibili vuoti di tutela" per gli interessi protetti dalla norma incisa** (sentenza n. 222 del 2018)», la Corte ha ritenuto sufficiente, per la *reductio ad legitimitatem* della disposizione censurata, la **sola dichiarazione di illegittimità costituzionale della pena minima di due anni di reclusione**, attuabile con la **sostituzione dell'inciso «da due a cinque anni» con l'inciso «fino a cinque anni»**. Tale, intervento, ha chiarito, determina la riespansione della regola generale che stabilisce in quindici giorni la durata minima della reclusione ogniqualvolta la legge non disponga diversamente (art. 23 c.p.), il che, da un lato, scongiura il rischio di vuoti di tutela e, dall'altro, consente al legislatore «di valutare se intervenire, nell'esercizio della sua discrezionalità, equiparando la pena minima per l'appropriazione indebita alla medesima soglia oggi stabilita per il furto e la truffa, ovvero stabilendone una diversa durata, tenendo conto del suo peculiare disvalore, e comunque entro i limiti dettati dal principio di proporzionalità tra gravità del reato e severità della pena». [R. Mazza]

LEGITTIMA LA DISCIPLINA DEL DASPO URBANO SE SUSSISTONO CONDOTTE REITERATE E IL PERICOLO CONCRETO DI COMMISSIONE DI NUOVI REATI

Corte cost., sent. 24 gennaio – 25 marzo 2024, n. 47, Pres. Barbera, red. Modugno

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

(Artt. 9, c. 1°, e 10, c. 1° e 2°, del decreto-legge 20/02/2017, n. 14, convertito, con modificazioni, nella legge 18/04/2017, n. 48)

[Artt. 16, 3 e 117, c. 1 Cost.]

La questione affrontata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 47/2024 aveva ad oggetto la disciplina del daspo urbano contenuta nel d.l. n. 14/2017. Quest'ultimo, all'art. 10, c. 2 prevede, nei casi di reiterazione delle condotte di cui all'art. 9 del medesimo decreto, che il questore, «qualora dalla condotta tenuta possa derivare pericolo per la sicurezza», possa disporre, per un periodo non superiore a dodici mesi, il divieto di accesso a una o più delle aree di cui all'art. 9 (c.d. daspo urbano). L'art. 9, invece, stabilisce, ai primi due commi, che contestualmente all'accertamento delle condotte illecite ivi previste l'accertatore ordini al trasgressore l'allontanamento per quarantotto ore dal luogo in cui è stato commesso il fatto.

Secondo il giudice *a quo*, tale disciplina contrasta con gli artt. 16, 3 e 117 Cost. Dal primo punto di vista, essa si porrebbe al di fuori dei confini tracciati dalla Costituzione ai fini della limitazione della libertà di circolazione, poiché il termine «sicurezza» di cui al c. 2 dell'art. 10 coinciderebbe con una nozione di «sicurezza» molto più elastica rispetto a quella cui fa riferimento l'art. 16 Cost. Dal secondo punto di vista, la disciplina sarebbe irragionevole, poiché punirebbe con il divieto di accesso soggetti che, pur avendo posto in essere condotte vietate dalla legge, potrebbero in ipotesi aver commesso fatti meno gravi di quelli commessi da altri soggetti che, tuttavia, non sono soggetti all'applicazione del d.l. n. 14 del 2017 (e che dunque non sono destinatari di alcun divieto di accesso). Infine, la disciplina del daspo contrasterebbe con l'art. 117 Cost. in quanto incompatibile con l'art. 2 Prot. n. 4 CEDU, in materia di tassatività e precisione delle fattispecie che possono dar luogo ad un'interferenza nei diritti fondamentali della persona (perché la nozione di «sicurezza» di cui al d.l. n. 14/2017 sarebbe eccessivamente ambigua).

La Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile per difetto di rilevanza la questione sollevata sull'art. 9 in quanto, essendo il giudice *a quo* chiamato a pronunciarsi in un processo penale nei confronti di una persona imputata della contravvenzione prevista dall'art. 10, egli non deve occuparsi degli ordini di allontanamento che hanno preceduto il divieto di accesso.

Le restanti questioni sono state dichiarate infondate dalla Corte. Oltre ad essere sufficientemente precisa nell'individuare i comportamenti oggetto di divieto, la disciplina censurata va infatti interpretata nel senso che il termine «sicurezza» si riferisce alla libertà dei cittadini di svolgere le loro lecite attività al riparo da condotte criminali; sicché, la legittimità del divieto di accesso è subordinata al concreto pericolo di commissione di reati (il giudizio prognostico caratterizza, del resto, le misure di prevenzione). Non basta, dunque, che la presenza del soggetto possa apparire non consona al decoro dell'area considerata: tale interpretazione

costituzionalmente orientata è sufficiente a rigettare le censure di incostituzionalità sollevate. [B. Sboro]

PETITUMSOVRABBONDANTE
PER LA PENA NATURALE DEL REO PROSSIMO CONGIUNTO
DELLA VITTIMA

Corte cost., sent. 6 marzo – 25 marzo 2024, n. 48, Pres. Barbera, red. Petitti

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 529 codice di procedura penale]

(artt. 3, 13, 27, comma 3 Cost.)

Con la decisione in esame la Corte rigetta la censura prospettata dal Tribunale di Firenze in merito all'art. 529 c.p.p. nella parte in cui **non prevede la possibilità per il giudice di emettere una sentenza di non doversi procedere** quando l'agente abbia già sofferto in modo proporzionato alla gravità del reato commesso, in considerazione del legame familiare che lo legava alla vittima della propria condotta colposa (nel giudizio *a quo* uno zio responsabile della morte del nipote suo dipendente a causa di mancato rispetto della normativa sugli infortuni sul lavoro), secondo il concetto di **'pena naturale'**. A detta del giudice rimettente, tale omissione risulterebbe in un contrasto con i parametri costituzionali invocati sotto i profili della necessità, proporzionalità e umanità della pena, in quanto il reo avrebbe già scontato la pena naturale derivante dal dolore per la perdita del familiare per propria responsabilità. La Corte dichiara la questione infondata a causa dell'**'eccessiva ampiezza del *petitum***, rispetto al quale non è possibile individuare un vincolo costituzionale. Esso è infatti troppo esteso sia sotto il profilo della **condotta colposa**, notoriamente multiforme e sfaccettata, sia sotto quello del legame tra vittima e reo, dal momento che la **nozione penalistica di 'prossimo congiunto'** (art. 307, c. 4, c.p.) è assai ampia e priva di un diretto riscontro costituzionale. Infine, **sul piano processuale**, la Corte osserva come non vi siano chiare ragioni costituzionali a sostegno della non procedibilità per casi quali quello in esame nel giudizio *a quo*, anziché, per esempio, di un'esimente di carattere sostanziale o di una circostanza attenuante soggettiva. [M. Morvillo]

**NON È INCOSTITUZIONALE LIMITARE L'APPLICAZIONE DELLA
SUGAR TAX SOLO ALLE BEVANDE EDULCORATE PER CONTRA-
STARE GLI EFFETTI SULLA SALUTE**

**Corte cost., sent. 7 febbraio – 26 marzo 2024, n. 49, Pres. Barbera, red. Sciar-
rone Alibrandi**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 1, co. 661-676, l. n. 160/2019]

(artt. 3 e 53, Cost.)

La Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, co. 661-676, della l. n. 160/2019 che ha introdotto l'imposta sul consumo delle bevande analcoliche edulcorate (c.d. *sugar tax*).

Il TAR del Lazio aveva sollevato la questione per violazione del principio di eguaglianza tributaria (artt. 3 e 53 Cost.), in quanto la nuova imposta (che sarebbe stata applicata dal 1° luglio 2024) è destinata a colpire solo alcune bevande analcoliche. Data la finalità extrafiscale dell'imposta in oggetto volta tra l'altro al contrasto del fenomeno dell'obesità e del diabete, il diverso trattamento applicato a due fattispecie ritenute omogenee, come bibite e altri prodotti alimentari edulcorati, non troverebbe alcuna giustificazione e apparirebbe irragionevolmente discriminatorio.

La Corte costituzionale ha ritenuto che **la scelta del legislatore**, di limitare la tassa alle sole bevande edulcorate rispetto a prodotti alimentari di altro tipo, non appaia **né irragionevole, né arbitraria, né ingiustificata**. Richiamando la relazione illustrativa della disciplina di legge istitutiva della *sugar tax*, l'imposta è stata definita a partire dal Rapporto del 2015 dell'OMS (*Fiscal policies for Diet and Prevention of Noncommunicable Diseases*), che richiede l'introduzione di una specifica tassazione delle bevande analcoliche prodotte con l'aggiunta di sostanze dolcificanti di origine naturale o sintetica e ciò anche sulla base di studi scientifici realizzati in Paesi in cui la *sugar tax* viene da tempo applicata.

Per il giudice delle leggi detta giustificazione scientifica risulta «sufficiente a impedire che i prospettati profili di omogeneità, rispetto alle citate bevande, di altri prodotti alimentari edulcorati raggiungano una soglia di evidenza tale da rendere arbitraria, e quindi irragionevolmente discriminatoria, la scelta impositiva del legislatore». [F. Covino]

**LE SANZIONI RELATIVE ALL'INOSSERVANZA DEGLI OBBLIGHI
IMPOSTI PER IL CONTENIMENTO DELLA PANDEMIA FANNO
PARTE DELLA COMPETENZA ESCLUSIVA DELLO STATO**

Corte cost., sent. 21 febbraio – 28 marzo 2024, n. 50, Pres. Barbera, red. Pitruzzella

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Legge della Provincia autonoma di Bolzano 8 maggio 2020, n. 4]

(art. 117, comma 2, lettera q), Cost.)

Il Tribunale di Bolzano dubita della legittimità della disciplina della Provincia in tema di «Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nella fase di ripresa delle attività», e più in particolare dell'apparato sanzionatorio lì previsto in caso di inosservanza degli obblighi di distanziamento, nonché quelli gravanti sui titolari delle attività economiche e produttive e dei servizi di ristorazione quali il controllo del c.d. *green pass* dei clienti. Il dubbio del rimettente attiene alla invasione dell'ambito competenzaale esclusivo dello Stato in materia di **profilassi internazionale**.

Secondo la Corte costituzionale le questioni sono fondate. Infatti, «le sanzioni amministrative non costituiscono una materia a sé stante, ma rientrano nella competenza relativa alla materia sostanziale cui accedono (tra le tante, sentenze n. 84 del 2019, n. 148 e n. 121 del 2018, n. 271 del 2012, n. 246 del 2009, n. 240 del 2007, n. 384 del 2005 e n. 12 del 2004). Nel caso di specie, la disciplina sostanziale è quella delle misure di contrasto alla pandemia e, in particolare, dell'utilizzo della certificazione verde, disciplina, questa, che è già stata ricondotta espressamente alla competenza esclusiva statale in materia di profilassi internazionale» dalla sentenza n. 164 del 2022. La Provincia, allora, nel disciplinare le conseguenze sanzionatorie della violazione dell'obbligo di controllo del *green pass*, ha invaso la **competenza legislativa esclusiva dello Stato** in materia di profilassi internazionale. [M. Caldironi]

**QUALE DISCREZIONALITÀ NELLA SCELTA DELLA SANZIONE
DISCIPLINARE PER IL MAGISTRATO CONDANNATO IN SEDE
PENALE?**

Corte cost., sent. 6 marzo – 28 marzo 2024, n. 51, Pres. Barbera, red. Viganò

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 12, c. 5°, del decreto legislativo 23/02/2006, n. 109]

(artt. 3, 97, 105 e 117, primo comma, della Costituzione)

La Corte di cassazione, sezioni unite civili, ha impugnato la disciplina sugli **illeciti disciplinari dei magistrati** (d.lgs. n. 109/2006) in riferimento agli articoli 3, 97, 105 e 117, primo comma (in relazione all'art. 8 Cedu), Cost. «nella parte in cui dispone che si applica la **sanzione della rimozione** al magistrato che incorre in una condanna a pena detentiva per delitto non colposo non inferiore a un anno la cui esecuzione non sia stata sospesa, ai sensi degli articoli 163 e 164 del codice penale o per la quale sia intervenuto provvedimento di revoca della sospensione ai sensi dell'articolo 168 dello stesso codice, senza prevedere che sia comunque rimessa all'Organo di governo autonomo la valutazione concreta della offensività della condotta al fine di una eventuale graduazione della misura sanzionatoria».

Il processo *a quo* trae origine da un procedimento disciplinare nei confronti di un magistrato, per concorso in abuso d'ufficio, rivelazione di segreto d'ufficio e falso in atto pubblico aggravato ai sensi dell'art. 476, secondo comma, c.p. Il procedimento disciplinare era stato sospeso per pregiudizialità di quello penale, in esito al quale il magistrato era stato condannato a due anni e quattro mesi di reclusione, oltre al risarcimento del danno, per avere egli apposto, con il consenso della presidente del collegio di cui era componente, la firma apocriфа della presidente stessa in calce a tre provvedimenti giurisdizionali. Dopo il procedimento penale, la Sezione disciplinare del CSM aveva dichiarato il magistrato colpevole per le medesime condotte, applicandogli la sanzione disciplinare della rimozione, come previsto dalla disposizione impugnata.

Il *thema decidendum* riguarda, in breve, l'ampiezza della **discrezionalità** spettante al CSM nell'erogazione della pena, nei casi di condanna penale del magistrato. Richiamando i propri precedenti in materia (in particolare, la sentenza n. 197 del 2018) la Corte ha ricordato come proprio ai magistrati, a cui è affidato il compito essenziale di garanzia dello Stato di diritto e di tutela dei diritti dei consociati, siano richiesti standard di imparzialità, correttezza, diligenza, laboriosità, riserbo ed equilibrio nell'esercizio delle funzioni più rigorosi rispetto che agli altri funzionari pubblici. La ragione di ciò sta nell'«evitare di minare, con la propria condotta, la **fiducia dei consociati nel sistema giudiziario**, che è valore essenziale per il funzionamento dello Stato di diritto».

Ciononostante, la Corte afferma come vi siano alcune rilevanti differenze tra la questione decisa nel 2018 e quella in esame. Nel caso ora all'attenzione del giudice delle leggi, si tratta di valutare, per la prima volta, la legittimità di una disposizione che prevede un vincolo alla discrezionalità della sezione disciplinare del CSM nella scelta della sanzione da applicare a un magistrato condannato in sede penale. Nella propria giurisprudenza, in passato, la Corte ha ritenuto in contrasto con l'art. 3 Cost., disposizioni che prevedevano un automatismo nella sanzione disciplinare (la destituzione o la cancellazione dall'albo) in conseguenza della condanna penale per determinati reati.

Nel caso sottoposto all'attenzione della Corte, la previsione della sanzione disciplinare della rimozione è prevista come conseguenza della condanna del magistrato in sede penale, per qualsiasi reato, con pena detentiva non sospesa di durata superiore all'anno. Al fine di valutare la **ragionevolezza** di tale previsione, la Corte ricostruisce la propria giurisprudenza sugli illeciti disciplinari e sugli automatismi previsti per le relative sanzioni, rilevando due principi essenziali: «un requisito generale di **proporzionalità della sanzione disciplinare** rispetto alla gravità della condotta» e «**l'autonomia della valutazione in sede disciplinare** rispetto a quella del giudice penale, fatta salva la vincolatività di quanto accertato in fatto nel giudizio penale». La Corte sottolinea, inoltre, la centralità della valutazione discrezionale dell'organo disciplinare, il cui ruolo non può essere completamente «schiacciato» dalla decisione del giudice penale, in particolare in riferimento a sanzioni definitive.

Nel caso di specie, la rigidità della disposizione impugnata è dimostrata dal fatto che la pena stabilita dal giudice penale è stata, ovviamente, irrogata senza considerare quale conseguenza ci sarebbe stata sul piano disciplinare. Tuttavia, sul piano disciplinare, «a fronte dell'entità delle ripercussioni che l'espulsione definitiva dall'ordine giudiziario è suscettibile di produrre sui diritti fondamentali, e sull'esistenza stessa, della persona interessata», è necessario poter valutare la proporzionalità di una tale sanzione rispetto al reato commesso, nella prospettiva dell'idoneità allo svolgimento delle proprie funzioni.

La Corte afferma quindi che l'automatismo previsto dalla norma impugnata produca effetti sanzionatori sproporzionati rispetto alle finalità della responsabilità disciplinare, in violazione dell'art. 3 Cost.

Per effetto dell'accoglimento, si avrà la mera ablazione del segmento normativo impugnato: «o che incorre in una condanna a pena detentiva per delitto non colposo non inferiore a un anno la cui esecuzione non sia stata sospesa, ai sensi degli articoli 163 e 164 del Codice penale o per la quale sia intervenuto provvedimento di revoca della sospensione ai sensi dell'articolo 168 dello stesso Codice». Di conseguenza, si determinerà la riespansione della disciplina generale applicabile all'illecito disciplinare, con l'effetto di attribuire alla sezione disciplinare del CSM la

discrezionalità nella scelta delle sanzioni da irrogare al magistrato condannato in sede penale, fra le quali può figurare anche la rimozione.

La Corte ribadisce, infine, che il legislatore può anche modulare diversamente la disciplina, in particolare vincolando la sezione disciplinare alla scelta solo di alcune delle sanzioni previste dall'art. 5 del d.lgs. n. 109 del 2006, similmente a quanto già accade per le ipotesi disciplinare dai commi 1 a 4 dell'art. 12 del medesimo decreto legislativo. [L. Busatta]

**VALLE D'AOSTA, MUTUI AGEVOLATI PER IL RECUPERO DEI
BORGHI STORICI IN VALLE: SÌ AL CRITERIO DELLA RESIDENZA AI
FINI DELL'ACCESSO,
NO ALLA PURA ESCLUSIONE DEI NON CITTADINI**

Corte cost., sent. 20 febbraio – 29 marzo 2024, n. 53, Pres. Barbera, Red. Navarretta

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 80 della legge della Regione Valle d'Aosta 13/02/203, n. 3]

(art. 3 Cost.)

Con la sent. 53/2024 la Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, c. 1, l.r. Valle d'Aosta 3/2013 limitatamente alle parole « con cittadinanza italiana o di uno degli altri Stati appartenenti all'Unione europea » e dichiara non fondata la q.l.c. dell'art. 80, c. 1, lett. a) della menzionata legge, nella parte in cui prevede, ai fini dell'accesso al mutuo agevolato per il recupero di fabbricati, il requisito della residenza protratta nella Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste da almeno otto anni, sollevata, in riferimento all'art. 3 Cost. La Corte, più in particolare, ha ritenuto che il predetto articolo, nel disporre i requisiti per l'accesso al mutuo di scopo a condizioni agevolate per il recupero di fabbricati che la normativa regionale abbia individuato in base alla collocazione in zone specifiche o che si distinguano per il particolare pregio storico, artistico o ambientale, non si ponga in contrasto con la norma costituzionale nel prevedere che i proprietari, i quali richiedano l'erogazione del mutuo, debbano rispettare il requisito della residenza, protrattasi per almeno otto anni, nella Regione Valle d'Aosta, in alternativa alla proprietà dell'immobile che pure perduri da almeno quindici anni. **La possibilità di valersi della specifica agevolazione, secondo la Corte, persegue infatti obiettivi che non possono definirsi primari, ma che rispondono alla necessità**

di rispondere a interessi di natura pubblica in varia guisa connessi al territorio. Di conseguenza, non può ritenersi che la normativa regionale, nel contesto di risorse finanziarie comunque limitate, abbia travalicato, con l'attribuire rilevanza all'elemento del radicamento territoriale, il limite della manifesta irragionevolezza. Il requisito della lunga residenza, che peraltro si pone in termini di alternativa rispetto a quello della proprietà perdurante nei quindici anni, non condiziona in ogni caso l'accesso in via esclusiva al beneficio e non influisce quindi sulla libertà di circolazione. Del resto, potendosi ad esso accedere anche successivamente, una volta maturate le condizioni richieste dalla normativa regionale, non può individuarsi alcuna estromissione definitiva dal godimento del beneficio. La Corte, a tale riguardo, puntualizza infatti come che la mancanza del requisito della residenza comunque non esclude *a priori* dalla possibilità di valersi del beneficio, sia perché può sempre farsi valere, ove sussistente, l'altro requisito (quello della proprietà perdurante per i quindici anni), sia perché, essendo il beneficio stesso non concesso *una tantum*, a esso si potrà accedere nel momento in cui sotto il profilo temporale sia maturato uno dei requisiti richiesti. Di contro, **la Corte ritiene fondata la questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 3 Cost. dell'art. 80 della l. reg. Valle d'Aosta n. 3/2010 – limitatamente alla parte «, con cittadinanza italiana o di uno degli altri Stati appartenenti all'Unione europea» – per il caso dell'esclusione dall'accesso al beneficio di quanti, pur possedendo uno dei requisiti richiesti, siano privi della cittadinanza italiana o di uno dei Paesi dell'UE.** Ciò, infatti, viola il principio della ragionevolezza, esulando dalla *ratio* posta alla base della disciplina regionale. La Corte, infatti, osserva come pur volendo valorizzare l'apporto già dato al territorio, sia del tutto ingiustificato escludere dal godimento del beneficio cittadini provenienti da Paesi terzi che, se proprietari da almeno quindici anni, hanno invero contribuito all'incremento delle risorse territoriali e, qualora proprietari residenti da almeno otto anni, risultano pure radicati sul territorio. [Y. Guerra]

IL REDDITO DI CITTADINANZA NON PUÓ AIUTARE CHI SI «ROVINA CON IL GIOCO»

Corte cost., sent. 29 marzo – 3 aprile 2024, n. 54, Pres. Barbera, red. Antonini

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[D.l. n. 4/2019, artt. 3 comma 11 e 7 commi 1 e 2, convertito con
modificazioni nella L. n. 26/2019]

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

Il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Foggia ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 11 e 7, commi 1 e 2, del D.l. n. 4/2019, come convertito, in riferimento agli artt. 2 e 27 Cost., nonché ai principi «di uguaglianza sostanziale» e «di tassatività» delle norme penali, di cui agli artt. 3, comma 2 e 25 Cost.

Nel caso specifico, il rimettente deve decidere sulla richiesta di rinvio a giudizio di un imputato, al quale sono contestati, da una parte, il delitto di cui al comma 1 del citato art. 7, per aver omesso di dichiarare vincite conseguite al gioco nei due anni precedenti la presentazione della domanda volta a ottenere il reddito di cittadinanza; e, dall'altra, il delitto di cui al comma 2 della medesima previsione, per aver omesso di comunicare, ai sensi dell'art. 3, comma 11, gli importi delle vincite da gioco *online* conseguite nel 2019, anno in cui ha percepito il beneficio del reddito di cittadinanza. Secondo il giudice *a quo*, le disposizioni ad oggetto violano il principio di tassatività, poiché prevedono la punizione per l'omessa dichiarazione e comunicazione di «informazioni dovute», senza, tuttavia, fare alcun riferimento né a cosa debba essere ricompreso in tale locuzione, né a quale sia la modalità con cui comunicare le vincite. Con riferimento, invece, al principio di uguaglianza sostanziale, il rimettente rileva che le disposizioni censurate rinviano implicitamente alla previsione del t.u. imposte redditi, secondo cui le vincite costituiscono reddito per l'intero ammontare percepito nel periodo d'imposta, senza alcuna deduzione. In questo modo, da un lato, non tengono conto delle caratteristiche dei nuovi giochi online, e, dall'altro, nell'escludere la deduzione delle vincite dell'importo giocato, determinano la paradossale circostanza che il reddito dichiarato in sede ISEE non sia di fatto esistente per il cittadino: il reddito risulta, così, incrementato sulla carta, fuoriuscendo dai parametri previsti per ottenere il sussidio statale, mentre di fatto non aumenta la ricchezza del soggetto.

Per quanto riguarda le questioni di legittimità costituzionale sollevate con riguardo agli artt. 2 e 27 Cost., la Corte accoglie l'eccezione di inammissibilità presentata dall'Avvocatura generale. Nonostante, infatti, l'ordinanza di remissione menzioni cumulativamente gli artt. 2, 3, 25, e 27 Cost., essa contiene una illustrazione adeguata soltanto in riferimento agli artt. 3 e 25 Cost.; mentre sono del tutto immotivate le questioni sollevate con riguardo agli artt. 2 e 27 Cost.

Nel merito, la Corte esamina anzitutto la presunta violazione del principio di tassatività (art. 25 Cost.), incentrata sull'utilizzo della locuzione «informazioni dovute» che il legislatore ha inserito nelle fattispecie incriminatrici, al fine di punire il mendacio e le omissioni informative commesse da chi chiede di accedere al beneficio del reddito di cittadinanza, nonché l'omessa comunicazione, da parte di chi ne sta usufruendo, delle variazioni reddituali e patrimoniali che determinano la

perdita o la riduzione dell'importo erogato. Nel ricordare alcuni suoi orientamenti, la Corte ribadisce la propria sensibilità verso i requisiti minimi di chiarezza e precisione che devono possedere le disposizioni incriminatrici, «in forza – in particolare – del principio di legalità e tassatività di cui all'art. 25, secondo comma, Cost.» (sentenza n. 110 del 2023), da cui deriva un «imperativo costituzionale, rivolto al legislatore, di “formulare norme concettualmente precise sotto il profilo semantico della chiarezza e dell'intellegibilità dei termini impiegati”» (sentenza n. 98 del 2021, che richiama la sentenza n. 96 del 1981). Ai fini della verifica del rispetto del principio di tassatività, la giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che l'impiego, nella formula descrittiva dell'illecito, «di espressioni sommarie, di vocaboli polisensibili, ovvero di clausole generali o concetti “elastici”, non comporta un *vulnus*» del suddetto parametro costituzionale, «quando la descrizione complessiva del fatto incriminato consenta comunque al giudice – avuto riguardo alle finalità perseguite dall'incriminazione ed al più ampio contesto ordinamentale in cui essa si colloca – di stabilire il significato di tale elemento mediante un'operazione interpretativa non esorbitante dall'ordinario compito a lui affidato [...]» (sentenza n. 25 del 2019). Proprio alla luce di questi criteri, la Corte esclude che le disposizioni censurate violino il principio di tassatività.

Per quanto riguarda la questione con riferimento alla violazione del principio di eguaglianza sostanziale *ex art. 3*, secondo comma, Cost., il rimettente pone in luce la situazione della persona che, pur titolare di un'importante vincita lorda, è in realtà rimasta povera, perché tale vincita non ha incrementato la sua ricchezza, una volta considerata al netto delle giocate effettuate, che per la normativa fiscale non rilevano. Anche questa questione non è fondata. La Corte ricorda alcuni suoi precedenti, nei quali ha precisato la natura del reddito di cittadinanza, che, pur presentando tratti propri di una misura di contrasto alla povertà, non si risolve in una provvidenza assistenziale diretta a soddisfare un bisogno primario dell'individuo, ma persegue diversi e più articolati obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale, e che a tale sua prevalente connotazione si collegano coerentemente la temporaneità della prestazione e il suo carattere condizionale, cioè la necessità che ad essa si accompagnino precisi impegni dei destinatari, il cui inadempimento implica la decadenza dal beneficio (sentenze n. 137, 126 e 7 del 2021; sentenza n. 34 del 2022). È, quindi, coerente con la natura del reddito di cittadinanza la previsione censurata, che dispone che al fine di prevenire e contrastare fenomeni di impoverimento e l'insorgenza dei disturbi da gioco d'azzardo, è vietato l'utilizzo del beneficio economico per giochi che prevedono vincite in denaro o altre utilità. Alla luce di questo divieto, la Corte esclude la violazione del principio di uguaglianza sostanziale; principio «alla cui attuazione il reddito di cittadinanza è peraltro riconducibile».

Per quanto riguarda la circostanza in cui si richieda per la prima volta il reddito di cittadinanza e si è, pertanto, tenuti a dichiarare i requisiti reddituali previsti per

l'accesso alla misura (incluso le pregresse vincite lorde da gioco), la Corte non ritiene sia applicabile il divieto poc' anzi citato, né viene in considerazione la natura del reddito di cittadinanza, potendo il soggetto essere disposto ad assumersi gli impegni previsti. Per la Corte, la giocata (incluso quella *online*) assume il carattere di una qualunque spesa, in questo caso voluttuaria, che la persona ha effettuato con un reddito di cui ha la disponibilità, coincidente con l'accredito delle vincite di cui ha la disponibilità, coincidente con l'accredito delle vincite sul suo conto gioco; «non si può pretendere che la solidarietà pubblica si faccia carico di una spesa di tal genere». Il reddito di cittadinanza risulta, infatti, strutturato in modo da non poter venire in aiuto alle persone che, in forza delle vincite lorde da gioco conseguite nel periodo precedente alla richiesta, superino le soglie reddituali di accesso, anche se, a causa delle perdite subite, sono rimaste comunque povere. Ne consegue che l'esclusione dal beneficio di chi, ai fini dell'ammissione, non dichiara le vincite lorde ottenute rilevanti per la determinazione dell'ISEE, non sia irragionevole.

La Corte si sofferma in particolar modo sulla questione della ludopatia e del dovere della Repubblica di promuovere forme di uguaglianza sostanziale. Per il giudice costituzionale, «non è irragionevole che il legislatore abbia escluso che sia compito della Repubblica quello di assegnare il reddito di cittadinanza a chi, poco prima, si è rovinato con il gioco». «L'eventuale situazione di povertà in cui la persona si sia venuta a trovare nonostante le vincite è comunque quella di chi, avendo una disponibilità economica, l'ha dissipata giocando. A ragionare altrimenti, non solo si rischierebbe, in ipotesi, di alimentare la ludopatia in chi ancora ne soffre, ma anche di creare, in ogni caso, una rete di salvataggio che si risolverebbe in un deresponsabilizzante incentivo al gioco d'azzardo, i cui rischi risulterebbero comunque coperti dal beneficio statale del reddito di cittadinanza». Questa finalità non può rientrare tra i compiti che l'art. 3, comma 2, Cost. assegna alla Repubblica; anzi, «frequentemente tale patologia risulta incoraggiata dall'illusione di un miglioramento sociale legato alla fortuna, che ha spesso come conseguenza l'attrazione verso il gioco d'azzardo di quelle componenti più deboli e meno facoltose della società che sono proprio i principali soggetti al centro dell'attenzione dell'art. 3, comma 2, Cost.». In conclusione, «non è la povertà da ludopatia, ma è piuttosto la ludopatia stessa a rappresentare uno di quegli ostacoli di fatto che è compito della Repubblica rimuovere». [M. Pignataro]

**DI NUOVO IN TEMA DI SANZIONI CIVILI PER LA MANCATA
ISCRIZIONE ALLA GESTIONE SEPARATA INPS PER IL PERIODO AN-
TECEDENTE ALL'ENTRATA IN VIGORE DELLA NORMA DI INTER-
PRETAZIONE AUTENTICA**

Corte cost., sent. 7 marzo – 8 aprile 2024, n. 55, Pres. Barbera, red. Amoroso

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 18, co. 12, d.l. n. 98/2011]

(art. 3 Cost.)

Con la sentenza indicate in epigrafe, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, co. 12, del decreto legge n. 98/2011 (convertito, con modificazioni, dalla l. n. 111/2011), nella parte in cui non prevede l'esonero dal pagamento, in favore dell'ente previdenziale, delle sanzioni civili per l'omessa iscrizione con riguardo al periodo anteriore alla sua entrata in vigore per gli ingegneri e gli architetti che non possono iscriversi alla cassa previdenziale di riferimento (c.d. Inarcassa), per essere contemporaneamente iscritti presso altra gestione previdenziale obbligatoria, ai sensi dell'art. 21 della l. n. 6/1981 (recante «Norme in materia di previdenza per gli ingegneri e gli architetti»), e che sono, pertanto, tenuti all'obbligo di iscrizione alla Gestione separata INPS.

La pronuncia, nell'appuntarsi sulla combinazione tra disposizione interpretata (l'art. 2, co. 26, della l. n. 335/1995) e disposizione interpretativa (art. 18, co. 12, del d.l. n. 98/2011), si inserisce nel solco di quanto già affermato nella sentenza n. 104/2022 con riferimento alla previdenza forense, in relazione al profilo delle sanzioni civili per la mancata iscrizione alla Gestione separata INPS per il periodo antecedente all'entrata in vigore della norma di interpretazione autentica di cui all'art. 18, co. 12, del d.l. menzionato.

Come già precedentemente affermato, con la disposizione censurata, il legislatore ha legittimamente fissato un precetto normativo che la disposizione interpretata era fin dall'inizio idonea ad esprimere, prevedendo che «gli ingegneri ed architetti iscritti ad altre forme di previdenza obbligatorie, che non possono iscriversi alla Cassa di categoria (Inarcassa), alla quale versano esclusivamente un contributo integrativo di carattere solidaristico in quanto iscritti agli albi, cui non segue la costituzione di alcuna posizione previdenziale a loro beneficio, sono tenuti comunque ad iscriversi alla Gestione separata INPS». Tuttavia, detta interpretazione autentica si pone in controtendenza rispetto all'interpretazione precedentemente invalsa (e avallata dalla giurisprudenza), sicché – ad avviso della Corte costituzionale – il legislatore avrebbe dovuto tenere in considerazione l'affidamento ingeneratosi in capo agli ingegneri ed architetti sull'interpretazione restrittiva affermata precedentemente. In definitiva, il legislatore «avrebbe dovuto farsi carico [...] di tutelare l'affidamento che ormai era maturato in costanza di tale giurisprudenza»,

adeguando «la disposizione interpretativa al canone di ragionevolezza, deducibile dal principio di eguaglianza», di cui all'art. 3, co. 1, Cost. [A.C. Visconti]

**CAVE. LE INDENNITÀ ESTRATTIVE POSSONO ESSERE
DESTINATE
A FINALITÀ AMBIENTALI ANCHE DIVERSE DA QUELLE
“RIPRISTINATORIE”, MA NON ALLA GESTIONE DI UNA SOCIETÀ
AEROPORTUALE**

**Corte cost., sent. 20 marzo – 15 aprile 2024, n. 57, Pres. Barbera, red.
D’Alberti**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 7 della legge della Regione Campania 11 agosto 2005, n. 15 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2005) e dell’art. 19 della legge della Regione Campania 30 gennaio 2008, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria 2008)]

(Artt. 3 Cost.)

Il Tribunale Ordinario di Napoli, con due distinte ordinanze, ha sollevato qqddll in relazione ad alcune disposizioni contenute in leggi della Regione Campania relative alla previsione e destinazione di indennità connesse all’attività estrattiva delle cave.

Le censure del giudice rimettente muovono dalla premessa che le indennità estrattive – la cui natura non tributaria è pacifica – sono giustificate dalla finalità di compensazione del pregiudizio ambientale causato dall’attività stessa. Le critiche formulate alle disposizioni oggetto di censura si articolano essenzialmente in tre profili: (alcune del)le indennità richieste sarebbero destinate ad interventi già “sovvenzionati” in base ad altre disposizioni regionali; l’imposizione delle indennità comporterebbe un effetto discriminatorio delle imprese che svolgono attività estrattiva rispetto agli altri operatori economici (anche di settori più lesivi degli interessi ambientali che si intende tutelare); la destinazione delle risorse esulerebbe dalla finalità “compensativa” che giustifica il prelievo.

I primi due profili di censura non sono condivisi dalla Corte. In primo luogo, gli interventi sovvenzionati dalle disposizioni censurate sono diversi da quelli finanziati da altre componenti indennitarie già previste da leggi pregresse. In

secondo luogo, la disparità di trattamento denunciata pretenderebbe di mettere a raffronto situazioni tra loro disomogenee e, inoltre, «non presenta aspetti di irragionevolezza né risulta discriminatoria la scelta del legislatore regionale, nell'esercizio della sua discrezionalità, di porre un contributo a carico delle imprese che svolgono attività estrattiva anche per il raggiungimento di obiettivi di salvaguardia dell'ambiente ampi, ma comunque meritevoli di considerazione». Quanto al terzo profilo di censura, la Corte osserva come **«la finalità ambientale perseguita dal contributo in esame non [debba essere] identificata nel ripristino del territorio a seguito dei danni causati dall'attività estrattiva, ma nel miglioramento complessivo che il territorio medesimo può ottenere [anche] da infrastrutture capaci di bilanciare le compromissioni subite»**.

Sulla base di tali coordinate, la Corte ha ritenuto legittima la previsione di un'indennità finalizzata a contribuire ai «lavori di completamento ed avvio dell'attività dell'aeroporto», ma non la successiva estensione a «tutte le attività di gestione societaria». Quest'ultima previsione è affetta da irragionevolezza intrinseca, in quanto – **una volta terminati i lavori e avviata l'attività aeroportuale - «[l]a gestione societaria [...] è totalmente avulsa dalla logica indennitaria che giustifica il prelievo, in quanto essa costituisce una mera attività aziendale, svolta dalla società concessionaria dell'aeroporto, la quale risponde delle eventuali disfunzioni gestionali e deve assumersi in proprio il relativo rischio d'impresa»**. [F. Conte]

LA GESTIONE FINANZIARIA DELLA REGIONE MOLISE DI NUOVO AL VAGLIO DELLA CONSULTA

Corte cost., sent. 6 febbraio – 18 aprile 2024, n. 58, Pres. Barbera, red.
Buscema

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[legge della Regione Molise 31 dicembre 2022, n. 27]

(art. 117, co. 2., lett. e), Cost.)

La Corte costituzionale ha dichiarato la fondatezza della questione di legittimità costituzionale presentata dallo Stato in relazione alla legge reg. Molise n. 27 del 2022 (recante il rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2021).

La legge *de qua* è stata impugnata per violazione dell'art.117, secondo comma, lettera e), Cost. in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

Rilevato come l'armonizzazione dei bilanci pubblici, sia «finalizzata a realizzare l'omogeneità dei sistemi contabili per rendere i bilanci delle amministrazioni aggregabili e confrontabili, in modo da soddisfare le esigenze informative connesse a vari obiettivi quali la programmazione economico-finanziaria, il coordinamento della finanza pubblica, la gestione del federalismo fiscale, le verifiche del rispetto delle regole comunitarie, la prevenzione di gravi irregolarità idonee a pregiudicare gli equilibri dei bilanci» (così già sentenza n. 184 del 2016), la Consulta ha ricordato che anche il sistema contabile regionale è soggetto ai predetti principi, che si configurano come limitazioni necessarie idonee «a consentire il soddisfacimento contestuale di una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti» (così già sentenza n. 279 del 2006).

In particolare, secondo i Giudici delle leggi, «l'autonomia della regione in questo ambito normativo trova il suo limite nelle disposizioni poste dallo Stato per la salvaguardia degli interessi finanziari riconducibili, sotto il profilo teleologico, a plurimi parametri costituzionali, quali il coordinamento della finanza pubblica, la disciplina degli equilibri di bilancio di cui all'art. 81 Cost., i principi del buon andamento finanziario e della programmazione di cui all'art. 97, commi primo e secondo, Cost.»

Nel caso di specie si è riscontrato come la «legge regionale di approvazione del rendiconto per l'esercizio 2021 presenti un risultato di amministrazione inferiore a quello effettivo, in ragione della mancata adozione, in sede di assestamento del bilancio, di adeguate misure volte a rappresentare in maniera corretta il disavanzo da ripianare» e, come già evidenziato con sentenza n. 39 del 2024, l'intera gestione finanziaria della Regione Molise, per l'intero esercizio 2021, «è stata condizionata dalla grave sottostima del risultato di amministrazione dell'esercizio 2020, la cui alterazione ha comportato l'indebito ampliamento della spesa». [C. Drigo]

**VIOLA L'ART. 117 LA REGIONE CHE INDIVIDUA AGENTI
CONTABILI
IN VIOLAZIONE DELLA DISCIPLINA STATALE SUL GIUDIZIO DI
CONTO,
MA LO STATO DEVE AGGIORNARE LA DISCIPLINA
ANACRONISTICA**

Corte cost., sent. 22 febbraio – 18 aprile 2024, n. 59, Pres. Barbera, red. Buscema

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 8, legge Reg. Calabria n. 22/2007]

(Artt. 3, 103, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera l), Cost.)

La questione di legittimità riguarda una disposizione di una legge della Regione Calabria che qualifica come agenti contabili, come tali assoggettabili al giudizio di conto, i soggetti nominati o designati dalla Regione o proposti dai rappresentanti della Regione nelle assemblee, quali componenti degli organi di amministrazione o dei collegi sindacali delle società a partecipazione regionale.

Ricostruita la lunga evoluzione normativa della figura dell'agente contabile, la Corte dichiara l'incostituzionalità della disposizione censurata perché attribuisce direttamente la qualifica in violazione della disciplina statale contenuta nel nuovo codice di giustizia contabile, che prevede, invece, che le amministrazioni sono tenute a comunicare alla sezione giurisdizionale territorialmente competente i dati identificativi relativi ai soggetti (interni) nominati agenti contabili e tenuti alla resa del conto giudiziale. Considerata la stretta connessione della qualifica di agente contabile con il funzionamento del giudizio di conto, la Corte stabilisce che la legge regionale censurata invade la competenza legislativa esclusiva statale nella materia "giurisdizione e norme processuali". La Regione, difatti, può unicamente disciplinare l'assetto organizzativo interno della gestione ed eventualmente gli ambiti della delega a maneggiare soldi pubblici a specifici soggetti, ma non può attribuire direttamente la qualifica di agente contabile.

La Corte auspica tuttavia un intervento del legislatore statale in materia che aggiorni la disciplina rilevante tenendo conto della mutata realtà delle partecipazioni societarie degli enti pubblici. [P.F. Bresciani]

IL BENE IMMOBILE ABUSIVAMENTE OCCUPATO NON GENERA CAPACITÀ CONTRIBUTIVA IN CAPO AL PROPRIETARIO SPO- GLIATO

Corte cost., sent. 5 marzo – 18 aprile 2025, n. 60, Pres. Barbera, red. Buscema

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[D.lgs. 14 marzo 2011, n. 23, art. 9, comma 1]

(artt. 3, primo comma, 53, primo comma, e 42, secondo comma, Cost.; Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 1)

La sentenza accoglie, in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2011, nel testo applicabile *ratione temporis*, nella parte in cui non prevede l'esclusione dall'imposta municipale propria (IMU), per gli immobili oggetto di occupazione abusiva denunciata all'autorità giudiziaria.

La mancata previsione di tale esclusione – introdotta dal legislatore solo con la legge n. 197 del 2022, ma non sussistente nella legge con riferimento al periodo di imposta rilevante nel giudizio a quo – era stata denunciata dalla Sezione tributaria della Corte di cassazione come contraria al principio di capacità contributiva, irragionevole, lesiva del diritto di proprietà e dell'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU (secondo l'insegnamento della Corte di Strasburgo, infatti, non è consentito alla pubblica amministrazione trarre vantaggio da propri comportamenti illeciti e, più in generale, da una situazione di illegalità dalla stessa determinata).

Nel giudizio di costituzionalità il Presidente del Consiglio dei ministri non era intervenuto a difesa della norma impugnata dalla Cassazione.

La sentenza giudica “***irragionevole e contrario al principio della capacità contributiva che il proprietario di un immobile occupato abusivamente, il quale abbia sporto tempestiva denuncia all'autorità giudiziaria penale sia, ciò nonostante, tenuto a versare l'IMU per il periodo decorrente dal momento della denuncia a quello in cui l'immobile venga liberato, perché la proprietà di tale immobile non costituisce, per il periodo in cui è abusivamente occupato, un valido indice rivelatore di ricchezza per il proprietario spogliato del possesso***”.

Sul piano sistematico, la sentenza evidenzia che l'esclusione dell'imposta in questa fattispecie “è coerente con una ipotesi impositiva per certi versi simile” – quella della tassa automobilistica - “*in cui, in caso di perdita della disponibilità del bene per fatto di terzo, l'ordinamento giuridico stabilisce il venir meno dell'obbligo del pagamento dell'imposta*”, secondo quanto prevede l'art. 5, commi 37 e 38, del d.l. n. 953 del 1982, come convertito. [F. Corvaja]

LO STATO PUÒ IMPORRE LIMITAZIONI TRANSITORIE ALL'AUTONOMIA DI SPESA DEGLI ENTI TERRITORIALI

Corte cost., sent. 21 febbraio – 19 aprile 2024, n. 63, Pres. Barbera, red. D'Alberti

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[L. n. 197/2022, artt. 1, co. 332 e 774]

(artt. 5, 114, 119, co. 1, 3 e 4, 120, co. 2 Cost.)

La Regione Liguria ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 332 e 774, L. n. 197/2022 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), in riferimento agli artt. 5, 114, 119, co. 1, 3 e 4, e 120, co. 2, Cost., in quanto le suddette disposizioni lederebbero l'autonomia finanziaria dei comuni della Liguria, nonché il principio di leale collaborazione.

L'art. 1, co. 332, L. n. 197/2022, nell'estendere anche ai dipendenti degli enti locali l'emolumento accessorio previsto quale *una tantum* per il personale statale, ha attribuito il relativo onere a carico del bilancio dei comuni, anziché a carico del bilancio dello Stato, ovvero nella parte in cui non ha disposto alcuna forma di ristoro, né ha previsto alcuna forma di consultazione con le associazioni rappresentative degli enti locali. Viene lamentata la violazione degli artt. 5, 114 e 119, co. 1, Cost., perché la disposizione impugnata – imponendo ai comuni un onere finanziario – verrebbe a limitarne la capacità di spesa, con conseguente violazione dell'autonomia politica e delle competenze finanziarie di tali enti. In secondo luogo, viene lamentata la lesione dell'art. 119, co. 4, Cost., poiché la disposizione impugnata, aggravando ulteriormente la spesa corrente degli enti locali per il costo del personale impedirebbe agli stessi il regolare esercizio delle funzioni attribuite dall'ordinamento. Si denuncia altresì la violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120, co. 2, Cost., poiché la disposizione statale, pur imponendo un onere finanziario in capo agli enti locali, non ha previsto alcuna intesa, né altra forma di consultazione con gli enti rappresentativi delle autonomie locali.

Ulteriore disposizione contestata è l'art. 1, co. 774, che intervenendo sulla disciplina del fondo di solidarietà comunale (FSC) ed incrementandone la dotazione finanziaria per l'anno 2023 di 50 milioni di euro, non assicura risorse necessarie alla piena sterilizzazione degli effetti negativi derivanti dall'adozione del meccanismo perequativo orizzontale con conseguente pregiudizio all'autonomia finanziaria dei comuni, impedendo agli stessi di poter esercitare adeguatamente la propria azione, anche in violazione del canone di responsabilità del mandato politico degli amministratori.

La Regione lamenta la violazione dell'art. 119, co. 1 e 4, Cost., perché la mancata previsione delle risorse necessarie a neutralizzare gli effetti negativi della perequazione metterebbe a rischio la possibilità per i comuni di provvedere al regolare esercizio delle funzioni attribuite dalla legge. Lo Stato avrebbe l'obbligo e la responsabilità di assicurare il regolare esercizio delle funzioni assegnate agli enti locali: ciò, in coerenza con gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale che avrebbero imposto la temporaneità dei limiti di spesa fissati alle regioni e agli enti locali, anche al fine di scongiurare un possibile alle funzioni esercitate in ambiti *vulnus* aventi una notevole rilevanza sociale (Corte cost., n. 103/2018 e n. 10/2016).

Si lamenta infine la lesione dell'art. 120, secondo comma, Cost., dal momento che la disposizione impugnata avrebbe dovuto individuare le risorse necessarie a sterilizzare le ripercussioni negative della perequazione sulla base di una preventiva analisi circa la capacità degli enti di assolvere all'esercizio integrale delle funzioni loro attribuite.

Ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, differentemente, la non fondatezza del ricorso discenderebbe dal fatto che la Regione Liguria – nel lamentare l'insufficiente dotazione del FSC – riproporrebbe censure sostanzialmente analoghe a quelle già rigettate da questa Corte nella sentenza n. 220/2021, ove si è ribadito, tra l'altro, che gli interventi legislativi che incidono sull'assetto finanziario degli enti territoriali non andrebbero considerati in maniera atomistica, ma nel contesto delle altre disposizioni di carattere finanziario e degli obiettivi di riequilibrio perseguiti dal legislatore statale nell'ambito di manovre di finanza pubblica.

Secondo la Corte costituzionale, la legge di bilancio per il 2023 ha posto in essere un intervento straordinario in favore di tutti i dipendenti pubblici, prevedendo il riconoscimento di un «emolumento accessorio *una tantum*», nella misura dell'1,5 per cento dello stipendio (art. 1, commi 330 e 332, L. n. 197/2022). Si tratta di un aumento retributivo di natura temporanea, perché destinato ad operare nel 2023 esclusivamente «per tredici mensilità», e che rileva ai soli fini del trattamento di quiescenza. Come emerge dai lavori preparatori, l'intervento legislativo è ispirato dalla finalità di contrastare l'impatto dell'inflazione sul personale dell'intero settore pubblico. Proprio in ragione di tale finalità, l'aumento retributivo è stato riconosciuto non solo in favore dei dipendenti statali (per i quali la stessa legge di bilancio ha direttamente stanziato le risorse necessarie), ma anche in favore dei dipendenti degli enti locali e delle amministrazioni regionali. Va considerata, precisa la Corte, la natura eccezionale e temporanea della disposizione impugnata. Tale natura consente di escludere il denunciato contrasto con gli artt. 5, 114 e 119, co. 1, Cost., per violazione dell'autonomia politica e finanziaria dei comuni. La Corte costituzionale, infatti, ha in più occasioni sottolineato che lo Stato può imporre limitazioni all'autonomia di spesa degli enti territoriali, purché abbiano, entro i limiti di cui si dirà, portata transitoria (Corte cost. n. 103/2018, n. 169/2017, n. 43/2016, n. 156/2015).

Né può ritenersi che l'imposizione di tale spesa abbia determinato un all'autonomia finanziaria degli enti locali con conseguente *vulnus* violazione dell'art. 119, co. 4 Cost., nella misura in cui l'autonomia finanziaria degli enti territoriali non comporta una rigida garanzia quantitativa, potendo le risorse disponibili subire modifiche, anche in diminuzione, purché simili riduzioni non producano uno «squilibrio incompatibile» con le esigenze complessive della spesa (Corte cost., n. 143/2017); grava sulla parte ricorrente, in ogni caso, «l'onere di provare l'irreparabile pregiudizio lamentato» (tra le tante, Corte cost., n. 220/2021 e n. 76/2020):

ciò, anche attraverso la produzione di «dati finanziari analitici correlati ai profili disfunzionali censurati» (Corte cost., n. 246/2012).

Quanto, infine, alla lamentata violazione del principio di leale collaborazione, va evidenziato che il legislatore statale – operando nell’ambito di una propria competenza legislativa esclusiva (riferibile alla materia «ordinamento civile») – ha inteso eccezionalmente individuare *ex lege* uno specifico e temporaneo aumento retributivo, non destinato ad essere recepito in sede di contrattazione collettiva. Proprio alla luce della decisione statale di riconoscere direttamente, a livello legislativo, l’emolumento *una tantum* per tutti i dipendenti pubblici, non risulta essere stato violato l’art. 120, co. 2, Cost., per mancato coinvolgimento del sistema delle autonomie. La giurisprudenza costituzionale, infatti, ha escluso l’operatività degli strumenti procedimentali della leale collaborazione in relazione al procedimento legislativo, ancor più in ambiti riconducibili ad una competenza legislativa esclusiva dello Stato (Corte cost., n. 6/2023, n. 137/2018 e n. 237/2017).

Nella sentenza della Corte costituzionale n. 220/2021, le più recenti modifiche alla disciplina del FSC hanno avviato un percorso di ripristino, con risorse incrementali, della componente verticale del FSC, ossia quella alimentata dallo Stato. Si tratta di risorse considerate insufficienti, tuttavia non si comprende come il mancato stanziamento di ulteriori 36 milioni di euro da

parte dello Stato abbia effettivamente menomato – quantomeno per i comuni liguri – l’autonomia finanziaria municipale e contraddetto il «principio di corrispondenza tra risorse e funzioni» (Corte cost. n. 71/2023) di cui all’art. 119, co. 4, Cost.

Non appare condivisibile l’assunto da cui muove l’intero ricorso regionale, ovvero che l’art. 119, co. 3, Cost., presupporrebbe un modello di perequazione integralmente verticale, in quanto fondato esclusivamente sullo stanziamento di risorse statali. Un simile modello è infatti espressamente imposto solo dall’art. 119, quinto comma, Cost., il quale attribuisce chiaramente allo «Stato» il compito di destinare «risorse aggiuntive» e di effettuare interventi speciali a favore di «determinati» enti territoriali, quando lo richiedano, tra l’altro, gli obiettivi di promuovere lo sviluppo economico, di coesione e solidarietà sociale, di rimuovere gli squilibri economici e sociali, o infine, di garantire l’effettivo esercizio dei diritti della persona (sulle caratteristiche della perequazione di cui all’art. 119, co. 5, Cost., da ultimo, sentenze n. 71/2023 e n. 123/2022).

Quanto, infine, alle censure concernenti la violazione dell’art. 120, co. 2, Cost., non si comprende in che termini e secondo quali modalità lo Stato avrebbe dovuto assicurare il coinvolgimento delle autonomie locali rispetto ad una scelta che è stata effettuata in una sede – quale è quella legislativa – ove non operano gli ordinari meccanismi procedimentali della leale collaborazione. Va in ogni caso evidenziato che la disciplina del FSC ha espressamente previsto il coinvolgimento della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, se non sulla definizione del complessivo

ammontare degli stanziamenti statali da destinare al FSC (ammontare contestato dalla Regione), in relazione alle scelte sui «criteri di riparto» di tale Fondo. [S. Rossi]

**NON SPETTA ALLE CAMERE DECIDERE SULLE CONTROVERSIE
RELATIVE ALL’AFFIDAMENTO DEI PROPRI APPALTI, MA IN TALI
MATERIE CONSERVANO LA PROPRIA AUTONOMIA NORMATIVA**

Corte cost., sent. 19 marzo – 24 aprile 2024, n. 65, Pres. Barbera, red. Viganò

Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

[Sentenze della Corte di Cassazione, sezioni unite civili, 12/05/2022, n. 15236,
e del Consiglio di Stato, sezione quinta, 31/05/2021, n. 4150]

(art. 64 Cost.)

La Corte costituzionale, respingendo in conflitto di attribuzione promosso dalla Camera dei deputati contro due pronunce del Consiglio di Stato e delle sezioni unite civili della Corte di cassazione, ha affermato che **la Camera e il Senato non sono titolari di alcun potere di “autodichia” sulle controversie relative alle procedure di affidamento dei propri appalti**, che sono pertanto sottoposte alla giurisdizione del giudice amministrativo.

La questione era sorta in merito all’esclusione di un operatore economico da una gara bandita dalla Camera per servizi ICT, il quale aveva impugnato il provvedimento di esclusione dalla procedura davanti al giudice amministrativo, ottenendo l’annullamento dell’atto da parte del Consiglio di Stato. La Camera, al contrario, aveva ritenuto che sussistesse la **giurisdizione dell’organo interno di autodichia**, in virtù di quanto previsto da un proprio regolamento interno che attribuisce a tale organo la giurisdizione sui ricorsi contro qualsiasi proprio atto di amministrazione, compresi quelli in materia di appalti.

Pertanto, la Camera aveva proposto **ricorso alla Corte di cassazione** contro la sentenza. La Corte di cassazione aveva però confermato la giurisdizione del giudice amministrativo, e la Camera aveva a questo punto investito della questione, con un **conflitto di attribuzione tra poteri dello stato, la Corte costituzionale**, sostenendo che tanto il Consiglio di Stato quanto la Cassazione avessero **violato la propria sfera di attribuzioni costituzionali**.

Nel **respingere il ricorso**, la Corte ha preliminarmente richiamato la propria precedente giurisprudenza che ha riconosciuto a tutti gli organi costituzionali il **potere di adottare regolamenti e di decidere direttamente, attraverso propri organi di giurisdizione interni, le controversie con i propri dipendenti**. Tuttavia, come già era stato affermato in un *obiter dictum* nella sentenza n. 262 del 2017, questa potestà – di per sé eccezionale rispetto ai principi, di rango costituzionale, che affidano la tutela dei diritti e degli interessi legittimi dei singoli alla giurisdizione civile o amministrativa – **non si estende anche alle controversie che coinvolgono gli interessi di terzi**, come sono, secondo la Corte, i partecipanti a una procedura di appalto. In questi ambiti, pertanto, la Camera e il Senato, così come gli altri organi costituzionali, sono soggetti alla giurisdizione esterna.

Infine, la Corte sembrerebbe aver in parte superato la propria precedente giurisprudenza che individuava proprio nell'autodichia il “razionale completamento” dell'autonomia organizzativa costituzionalmente riconosciuta agli organi costituzionali. Difatti, ha ritenuto **che anche in queste materie per cui è esclusa l'autodichia, gli organi costituzionali possono esercitare poteri di autonormazione, attraverso appositi regolamenti**, per far fronte a esigenze di rilievo organizzativo proprie delle funzioni e del *modus operandi* del singolo organo costituzionale, nel rispetto vincoli discendenti dal diritto dell'Unione europea e dai principi costituzionali, e **la cui interpretazione e applicazione è però affidata alla giurisdizione esterna**. [A. Contieri]

LA CORTE DICHIARA INCOSTITUZIONALE L'AUTOMATICO SCIOGLIMENTO DELL'UNIONE CIVILE A SEGUITO DELLA RETTIFI- CAZIONE DI ATTRIBUZIONE DI SESSO

**Corte cost., sent. 22 febbraio – 22 aprile 2024, n. 66, Pres. Barbera, red. San
Giorgio**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 1, co. 26, legge n. 76 del 2016, art. 31, co. 4-*bis*, del d.lgs. n. 150 del 2011,
art. 70 octies, co. 5, del d.P.R. n. 396 del 2000]

(artt. 2 e 3 Cost.)

La sentenza n. 66 del 2024 si occupa della possibilità di convertire l'unione civile in matrimonio a seguito della rettificazione di attribuzione di sesso di uno dei

partner, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 co. 26 della legge del 20 maggio 2016, n. 76 nella parte in cui stabilisce che la rettificazione anagrafica di attribuzione del sesso determina lo scioglimento automatico dell'unione civile, senza consentire al giudice, per il caso in cui le parti ne manifestino congiuntamente l'intenzione, di disporre la sospensione degli effetti dello scioglimento del vincolo fino alla celebrazione di un futuro matrimonio.

La questione, sollevata dal Tribunale di Torino, era sorta nel corso di un giudizio di rettificazione anagrafica di attribuzione di sesso, nel quale il giudice a quo si era trovato a dover rispondere alla richiesta di trasformazione in matrimonio della precedente unione civile. L'art. 1 co. 26 della legge n. 76 del 2016 stabiliva infatti, che la sentenza di rettificazione del sesso determinava al contempo lo scioglimento automatico dell'unione civile tra persone dello stesso sesso, senza prevedere la possibilità per i partner di esprimere la volontà di convertire l'unione civile in matrimonio. Al contrario, invece, il successivo comma 27 prevede tale possibilità per i coniugi che, a fronte della rettifica anagrafica di sesso, possono manifestare davanti al medesimo giudice la volontà di trasformare il precedente matrimonio in unione civile.

Il giudice a quo aveva ravvisato un possibile contrasto tra l'oggetto della questione e gli artt. 2, e 3 Cost., lamentando la disparità di trattamento rispetto alla ipotesi, speculare, in cui il percorso di transizione di genere sia attraversato da una coppia in origine eterosessuale, e unita in matrimonio. Con la sentenza in esame, la Corte ha anzitutto escluso la violazione dell'art. 3 Cost., in ragione della obiettiva eterogeneità delle situazioni poste a confronto: per quanto l'unione civile costituisca un vincolo simile a quello creato dal matrimonio, infatti, i due istituti non consentono una comparazione perché non possono essere assunti come coincidenti. Pertanto, secondo la Corte, il rimedio non può essere l'omologazione delle due situazioni, con estensione dell'automatica trasformazione prevista dall'art. 1, comma 27, della legge n. 76 del 2016 per il passaggio dal matrimonio all'unione civile.

Diversamente, la disciplina censurata si pone in contrasto con l'art. 2 Cost., posto che l'unione civile costituisce, seppur in modo diverso, una formazione sociale connotata da una natura solidaristica analoga a quella del matrimonio, nella quale, parimenti, i singoli individui svolgono la propria personalità. Lo scioglimento automatico dell'unione civile senza possibilità di sospensione nel caso in cui i contraenti manifestino la volontà di conservare il rapporto nella forma del matrimonio genera per gli stessi, un vuoto di tutela durante il tempo necessario alla celebrazione del matrimonio, a causa del venir meno del complessivo regime di diritti e doveri di cui erano titolari in costanza dell'unione civile. Di qui la violazione del diritto inviolabile della persona alla propria identità. Tanto più, aggiunge la Corte, che durante il periodo di assenza di tutela i componenti potrebbero essere colpiti

da eventi destinati a precludere in modo irrimediabile la costituzione del nuovo vincolo.

Pertanto, nell'ipotesi in cui uno dei componenti dell'unione civile proponga domanda di rettificazione anagrafica di attribuzione di sesso, ed entrambi intendano proseguire la relazione nella forma del matrimonio, i diritti della coppia non si estinguono nel periodo compreso tra la cessazione del vincolo pregresso e la celebrazione del matrimonio stesso, dovendo rimanere sospesi per un termine di 180 giorni dal passaggio in giudicato della sentenza di rettificazione (termine che la Corte ha mutuato dall'art. 99 cod. civ., che prevede lo stesso termine per la celebrazione del matrimonio, con decorrenza dalle pubblicazioni). Ne consegue che l'ufficiale dello stato civile, ricevuta la comunicazione del passaggio in giudicato della sentenza di rettificazione del sesso, deve procedere alla relativa annotazione. Ragione per cui la Corte ha dichiarato la conseguente illegittimità costituzionale dell'art. 70-octies, comma 5, del d.P.R. n. 396 del 2000, per la mancata previsione di tale incombenza. [A. Arcuri]

«COME QUESTA CORTE HA PIÙ VOLTE SOSTENUTO»: L'ENNESIMA ILLEGITTIMITÀ DELL'ENNESIMA LEGGE REGIONALE SUL REQUISITO DELLA RESIDENZA PROLUNGATA PER GLI ALLOGGI POPOLARI

Corte cost., sent. 7 marzo – 22 aprile 2024, n. 67, Pres. Barbera, red. Navarretta

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 25, c. 2°, lett. a), della legge della Regione Veneto 03/11/2017, n. 39]

(Art. 3 Cost.)

La sentenza ribadisce l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost. in entrambe le sue declinazioni, di una disposizione regionale (l. Reg. Veneto n. 30/2017, art. 25, co. 2) che prevedeva, «tra i requisiti per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica, quello della “residenza anagrafica nel Veneto da almeno cinque anni, anche non consecutivi e calcolati negli ultimi dieci anni”».

Trattandosi di caso già più volte sottoposto a sindacato di legittimità, e sistematicamente risolto nello stesso senso, la sentenza in esame rappresenta un **utile riempimento dei motivi di illegittimità di questo tipo di legislazione regionale: la natura del bisogno abitativo**, «istanza primaria della persona umana radicata sul fondamento della dignità» (p.to 6 *Diritto*); la necessità di **garantire** il rispetto dei principi

di **eguaglianza e ragionevolezza nella selezione dei criteri** che regolano l'accesso al servizio sociale (p.to 7 *Diritto*); la pur innegabile **necessità di far fronte al continuo incremento** di richieste rispetto a risorse limitate, che tuttavia **non giustifica** il criterio della residenza (p.to 7.1.3 *Diritto*); l'**irrilevanza della durata della residenza** anche al fine di valutare l'attesa per poter accedere al beneficio abitativo; la **complessiva irragionevolezza** «del requisito della residenza quinquennale sul territorio» (p.to 7.1.3.2 *Diritto*).

La **conclusione** è ineluttabile: «l'effetto dell'adozione di un **criterio irragionevole** rispetto alla *ratio* della prestazione sociale si traduce [...] nella **violazione del principio di eguaglianza** fra chi può o meno vantare una condizione – quella della prolungata residenza nel territorio regionale – del tutto dissociata dal suo stato di bisogno. E questo chiaramente può riguardare tanto i cittadini italiani quanto gli stranieri, salvo potersi ulteriormente colorare di tratti discriminatori nei confronti di questi ultimi» (p.to 8 *Diritto*).

Non solo: la Corte **ribadisce** (cfr. sentt. n. [77/2023](#) e [44/2020](#)) che **la violazione dell'art. 3 Cost. si verifica anche in relazione al suo secondo comma**, dato che «[u]na norma che prevede quale criterio di accesso ai servizi dell'ERP la residenza protratta nel territorio regionale equivale, infatti, ad aggiungere agli ostacoli di fatto costituiti dal disagio economico e sociale un **ulteriore e irragionevole ostacolo** che allontana viepiù le persone dal traguardo di conseguire una casa, tradendo l'ontologica destinazione sociale al soddisfacimento paritario del diritto all'abitazione della proprietà pubblica degli immobili ERP» (p.to 9 *Diritto*). [C. Bergonzini]

ANCHE LE REGIONI A STATUTO SPECIALE DEVONO RISPETTARE GLI OBBLIGHI DI TRASPARENZA E ARMONIZZAZIONE DEI CONTI PUBBLICI

Corte Cost., sent. del 20 febbraio – 23 aprile 2024, n. 68, Pres. Barbera, red. Prosperetti

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[artt. 5 e 16, comma 7, l. 1/2023 Sardegna (Legge di stabilità 2023)]

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

L'art. 5 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2023 inserisce tra le voci di bilancio regionale dedicate alla tutela della salute, una serie di spese a rimborso per le Università di Cagliari e Sassari, e all'art. 16, comma 7, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2023 autorizza, sul medesimo ambito di bilancio un'ulteriore spesa per il controllo e la lotta contro gli insetti nocivi ed i parassiti dell'uomo, degli animali e delle piante e soppressione di ruoli speciali ad esaurimento.

In proposito, le regole fissate dal d.lgs. 118/2011 in merito alla trasparenza dei conti sanitari e alla finalizzazione delle risorse al finanziamento dei singoli servizi sanitari regionali, servono a evitare le opacità contabili e le indebite distrazioni dei fondi destinati al finanziamento delle spese sanitarie e, in quanto espressione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., trova applicazione anche nei confronti della Regione Sardegna, ancorché questa, ai sensi dell'art. 1, comma 836, della legge n. 296 del 2006, provveda al finanziamento del fabbisogno complessivo del Servizio sanitario nazionale sul proprio territorio senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato

Le qlc sono quindi fondate in quanto le spese richiamate, poiché esorbitano dall'ambito delle risorse connesse al finanziamento del servizio sanitario regionale, alterano la struttura del perimetro delle spese sanitarie prescritto dall'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, così eludendo le finalità di armonizzazione contabile. [F. Minni]

**NON SPETTA ALLE REGIONI LA DISCIPLINA IN MATERIA DI
TRATTAMENTO DEI DATI PERSONALI: ILLEGITTIMA LA LEGGE
PUGLIESE SULL'«INSTALLAZIONE DEI SISTEMI DI VIDEOSORVE-
GLIANZA»**

Corte cost., sent. 20 marzo – 23 aprile 2024, n. 69, Pres. Barbera, red. Navarretta

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 3 l.r. Puglia n. 13 del 2023]

(artt. 117 co. 1, co. 2, lett. l); Reg. UE 27/04/2016 n. 679)

Su ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, la Corte Costituzionale ha giudicato sulla legittimità dell'**art. 3, l.r. Puglia n. 13 del 2023**, disciplinante «**l'installazione dei sistemi di videosorveglianza**».

Nello specifico, il ricorrente sosteneva la violazione dell'art. 117 co. 2, lett. l), Cost. con riguardo alle materie «ordinamento civile» e «ordinamento penale», nonché per violazione dell'art. 117, co. 1, Cost., in relazione al regolamento n. 679/2016/UE e alla direttiva 2016/680/UE.

La disposizione regionale, disciplinando l'installazione e l'utilizzo dei sistemi di videosorveglianza, interveniva, ad avviso della difesa statale, su profili riguardanti il trattamento dei dati personali, materia che rientra nella competenza esclusiva dello Stato. Inoltre, la legge impugnata, attribuendo alla magistratura la facoltà di visionare le riprese video senza un adeguato riferimento al complesso normativo nazionale in materia, violava la competenza esclusiva dell'ordinamento penale dello Stato.

Altresì, il Governo evidenziava che la norma regionale non rispettava pienamente il quadro europeo sulla protezione dei dati personali, selezionando solo alcune norme tra quelle europee e statali, escludendo altre rilevanti disposizioni.

Condividendo la tesi statale, il Giudice delle leggi ha dichiarato fondate le questioni di legittimità sollevate dal Governo, stabilendo che l'art. 3 censurato fosse incostituzionale perché interveniva in una materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato, peraltro violando i vincoli posti dall'UE sulla protezione dei dati personali. In particolare, i giudici costituzionali hanno affermato che la Regione Puglia non poteva regolamentare autonomamente la materia in questione, né operare una selezione tra le fonti e le norme applicabili: infatti, un intervento regionale in questo ambito «non solo si sovrappone alle normative europee e statali, eccedendo le proprie competenze, ma introduce anche una scelta arbitraria», che finisce per privilegiare solo le norme individuate dal legislatore regionale, ignorando quelle stabilite dall'Unione europea e dallo Stato. [P. Giovarruscio]

NOVAZIONE O INTERPRETAZIONE AUTENTICA?

Corte cost., sent. 7 febbraio – 7 marzo 2024, n. 70, Pres. Barbera, red.

Sciarrone Alibrandi

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 257, secondo periodo]

(artt., 3, 23, 24, comma 1, 102, comma 1, 111, commi 1 e 2, 117, comma 1, Cost., art. 6 Convenzione europea dei diritti dell'uomo)

Il giudizio di legittimità costituzionale trae origine da un ricorso presentato innanzi all'A.G. competente da un proprietario di un immobile parzialmente abusivo, al quale il Comune di Roma notificava ingiunzione di pagamento per la somma di € 64.628,13, a titolo di indennizzo per occupazione illegittima di area demaniale, nonché per la realizzazione di opere non removibili in assenza di regolare permesso abilitativo.

Il processo, dal primo grado, giungeva fino alla Corte di Cassazione che, nel rinviare la questione di legittimità, fissava alcuni punti: accertava la natura abusiva delle opere che, pertanto, restavano insanabili; escludeva la natura sanzionatoria (amministrativa e/o tributaria) dell'indennizzo.

La questione di legittimità costituzionale concerneva l'applicazione dell'art. 1, comma 257, l. n. 296/2006 agli anni precedenti la condotta illegittima essendo, tale norma di cui si dubita della legittimità costituzionale, entrata in vigore successivamente al periodo di occupazione abusiva individuato dall'amministrazione comunale.

Ed infatti, qualora dovesse presumersi l'autentica interpretazione della norma oggetto di sindacato, nulla osterebbe ad un'efficacia retroattiva; viceversa, essa non potrebbe che prevedere solo per il futuro.

Nel giudizio interveniva anche il Presidente del Consiglio dei Ministri a mezzo dell'Avvocatura dello Stato, a parere della quale, la norma assumerebbe carattere novativo/irretroattivo, anche se tale assunto non ne comporta *ex se*, l'illegittimità costituzionale.

Secondo il Giudice rimettente, l'efficacia retroattiva sarebbe incostituzionale per due motivi: in primo luogo, in violazione degli artt. 3 e 23 Cost., sotto il profilo della lesione del principio di affidamento, il legislatore non avrebbe effettuato un equo bilanciamento tra gli interessi contrapposti, anche alla luce della giurisprudenza della Corte EDU in materia di leggi retroattive.

In secondo luogo, in tal caso con il supporto di giurisprudenza della Corte EDU, vi sarebbe una presunta la violazione degli artt. 102, primo comma, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU. Verrebbe in rilievo, in particolare, un intervento legislativo che, in quanto «destinato a ripercuotersi sui giudizi in corso» al fine di influenzarne l'esito, lederebbe i principi del giusto processo e della parità delle armi tra le parti, nonché il diritto di difesa e, al contempo, le attribuzioni costituzionalmente riservate all'autorità giudiziaria».

A parere della Corte, l'unica norma di interpretazione autentica è quella contenuta nel solo primo periodo del comma 257, poiché il legislatore, nel disciplinare il caso più grave di occupazione illegittima a mezzo di opere abusive nel secondo periodo, non ha inteso estendere la portata interpretativa anche alla norma oggetto di sindacato.

Ricorda la Corte, infatti, che secondo «gli ordinari criteri dell'interpretazione della legge, requisito essenziale affinché una disposizione possa essere considerata di interpretazione autentica è che essa esprima uno dei significati già appartenenti a quelli riconducibili alla previsione interpretata» (sentenze nn. 4/2024, 132/2016 e 314/2013).

Nel caso di specie, è proprio l'avverbio «invece» contenuto nel secondo periodo del comma 257 a chiarire che si tratta di una disciplina diversa, innovativa, e non di una «variante» alla rimodulazione dei criteri indennitari.

Purtuttavia, precisa la Corte, che anche «una norma innovativa può, peraltro, avere carattere retroattivo (sentenza n. 73/2017), in quanto, nonostante il divieto di retroattività della legge costituisca fondamentale valore di civiltà giuridica dell'ordinamento (sentenza n. 4/2024), esso, in forza dell'art. 25 Cost., riceve tutela privilegiata esclusivamente in materia penale (sentenze nn. 132/2016, 170/2013, 78/2012 e 264/2012)».

Ed allora, dalla ricostruzione della disciplina concernente gli indennizzi da riconoscere alle Autorità amministrative competenti in relazione alla tipologia di fattispecie, emerge l'intenzione del legislatore di conferire al ricalcolo degli indennizzi un effetto comunque retroattivo.

Ciò posto, la Corte entrava nel merito per scrutinare i profili della ragionevolezza e del bilanciamento, in relazione agli artt. 3 e 23 Cost., mentre per quanto concerne le asserite violazioni alla normativa CEDU e agli artt. 101, 111 e 117, ne rilevava l'inammissibilità.

Secondo la Corte, l'applicazione retroattiva di effetti giuridici sfavorevoli agli interessati non conduce automaticamente ad una incostituzionalità della normativa, laddove la scelta sia giustificata «sul piano della ragionevolezza, attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata», a condizione che la certezza del diritto e il principio dell'affidamento «non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica» (sentenze nn. 216/2023, 145/2022 e 59/2019).

L'affidamento non è né assoluto e né inderogabile (sentenze nn. 89/2018 e 56/2015), così che interessi pubblici sopravvenuti «possono comunque esigere interventi normativi che incidano su posizioni consolidate, purché nei limiti della proporzionalità dell'incisione rispetto agli obiettivi perseguiti (sentenze nn. 169/2022, 201/2021 e 108/2019), a patto che la ragionevolezza dell'intervento legislativo posto in essere tenga «in debita considerazione le «circostanze di fatto e di contesto entro cui l'intervento legislativo è maturato» (sentenza n. 108/2019).

Poiché il ricalcolo della quota indennitaria si riferisce a fattispecie abusive irreversibili e, come tali, incidenti significativamente sul demanio pubblico, il bilanciamento tra gli interessi privati e l'interesse pubblico è ragionevole, non essendosi

generato un affidamento del privato fondato su occupazione illegittima, anzi *aggravata* dalla irreversibilità delle opere non removibili poste in essere sul demanio pubblico.

Il fatto che tali condotte siano frequenti e in aumento negli ultimi anni, porta ad escludere anche il carattere «improvviso» della disciplina sulla quale la Corte si pronuncia con pronuncia di inammissibilità. [L. Di Majo]

DELITTO DI SOTTRAZIONE E TRATTENIMENTO DI MINORE ALL'ESTERO: NON È FONDATA LA QUESTIONE RELATIVA ALLA PROCEDIBILITÀ D'UFFICIO

Corte cost. sent. 20 marzo – 23 aprile 2024, n. 71, Pres. Barbera, red. Prosperi
retti

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 574 bis c.p.]

(art. 3 Cost.)

Il Tribunale di Cuneo dubitava della legittimità costituzionale del **delitto di sottrazione e trattenimento di minore all'estero** *ex art. 574 bis c.p.*, nella parte in cui prevede che il reato sia **perseguibile d'ufficio anziché a querela**. In particolare, secondo il giudice *a quo*, tale previsione si poneva in contrasto con l'**art. 3 Cost.** in quanto determinante una ingiustificata disparità di trattamento con il reato di sottrazione di persone incapaci di cui all'art. 574 c.p.: la disposizione censurata, infatti, punendo una condotta di maggiore gravità, posta in essere contro il medesimo bene giuridico tutelato dal reato contemplato dall'art. 574 c.p., l'interesse familiare connesso all'esercizio della responsabilità genitoriale, doveva ritenersi proporzionata a quest'ultimo in virtù del solo aggravamento del trattamento sanzionatorio; a parere del giudice *a quo*, il diverso regime di procedibilità non trovava dunque ragionevole giustificazione ed anzi rendeva nei fatti impossibile il ripristino dell'armonia familiare perseguibile attraverso la rimessione della querela.

La Corte ha dichiarato la questione infondata.

In primo luogo, ha rammentato che il reato di cui all'art. 574 c.p. e quello censurato di cui all'art. 574 bis c.p., entrambi appartenenti al *genus* dei reati contro l'assistenza familiare, condividono la tipizzazione della condotta – sottrazione di un minore al genitore esercente la responsabilità genitoriale o ritenzione contro la volontà di quest'ultimo – specializzata, nel caso dell'art. 574 bis c.p., dal fatto che

viene realizzata all'estero, e dunque lontano dal luogo di residenza o dimora abituale del minore. Proprio a tale elemento – ha osservato – deve ricondursi la scelta del legislatore di prevedere un trattamento sanzionatorio più severo, da uno a quattro anni di reclusione, rispetto al delitto di cui all'art. 574 c.p., punito invece con un edittale compreso tra uno e tre anni di reclusione.

Ciò considerato, e ripercorsa l'evoluzione normativa e giurisprudenziale che ha interessato il bene protetto dalle fattispecie delittuose, l'**interesse familiare connesso all'esercizio della responsabilità genitoriale**, che lo hanno progressivamente svincolato dal solo mantenimento delle prerogative genitoriali, allacciandolo anche all'allarme sociale determinato dalla difficoltà di ritrovare il minore, il Giudice delle leggi ha evidenziato come **la condotta punita dall'art. 574 bis c.p. non sia comparabile a quella di cui all'art. 574 c.p.**: la prima, infatti, differentemente dalla seconda, è realizzata all'estero e, come tale, «**incide non solo sull'interesse del minore a non crescere lontano da uno dei genitori o da entrambi, ma anche su quello di non vedersi sradicato dal suo originario contesto**», sicché «**la discrezionalità del legislatore nel prevedere un diverso regime di perseguibilità dei due reati non è stata esercitata in maniera irragionevole**».

Peraltro, neppure l'argomentazione relativa all'impossibilità di recuperare l'armonia familiare, consentito attraverso la rimessione della querela, ha colto nel segno: la procedibilità d'ufficio, infatti, possiede una **maggiore deterrenza** rispetto a quella a querela che, nel caso di specie, si giustifica a fronte dell'**esigenza di evitare «possibili condizionamenti psicologici che potrebbe subire il genitore denunciante in ordine alla rimessione della querela ove la norma lo consentisse»**.

Ad ogni buon conto, la Corte ha concluso osservando che, da un lato, la pena minima prevista dall'art. 574 bis c. p. rende comunque fruibile la **sospensione condizionale della pena**, il che consente al giudice di calibrarla anche in ragione di una ricomposizione familiare; dall'altro, e in ogni caso, che per favorire detta ricomposizione l'ordinamento prevede lo specifico strumento, di recente introduzione (d.lgs. n. 150/2022), della **giustizia riparativa** che, attraverso l'individuazione di specifici programmi dedicati ai soggetti coinvolti nel reato, hanno il fine di responsabilizzare l'autore dell'offesa e recuperare le relazioni interpersonali. [R. Mazza]

IL TRATTAMENTO DI FINE SERVIZIO DEL PARASTATO SI CALCOLA SOLO IN BASE ALLO STIPENDIO E AGLI SCATTI DI ANZIANITÀ

Corte cost., sent. del 7 marzo – 26 aprile 2024, n. 73, Pres. Barbera, red. San Giorgio

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 13, l. 20 marzo 1975, n. 70]

(art. 36 Cost.)

La Corte costituzionale ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale della **disciplina del trattamento di fine servizio dei dipendenti degli enti pubblici non economici** (c.d. parastatali), i quali non sono soggetti al regime privatistico di trattamento di fine rapporto di lavoro. La disposizione impugnata pone alla base del calcolo di tale emolumento solo lo stipendio tabellare e gli scatti di anzianità, escludendo ogni altro compenso, sulla scorta dell'interpretazione fornita dal giudice di legittimità.

La Corte costituzionale ha evidenziato come la **nozione di stipendio**, utile alla determinazione dell'indennità di anzianità indicata dal diritto vivente, sia coerente con l'ordinamento del pubblico impiego non contrattualizzato e **risponde all'esigenza di unificazione del regime giuridico ed economico del personale del "parastato"**, oltre che di controllo della spesa pubblica.

In riferimento alla presunta lesione dell'art. 36 Cost., la Corte ribadisce la propria giurisprudenza secondo la quale **l'indennità di anzianità**, così come gli altri trattamenti di fine servizio, integrano **una forma di retribuzione differita sulla base delle garanzie costituzionali della sufficienza e della proporzionalità alla quantità e alla qualità del lavoro prestato**. In simile computo non deve sussistere una rispondenza pedissequa tra la sua composizione e quella del trattamento economico di attività, tale per cui ogni singola voce della retribuzione debba essere considerata nel trattamento di fine servizio. **Nel rapporto di lavoro non contrattualizzato la conformità all'art. 36 Cost.** deve ritenersi osservata quando dette indennità esprimano, in proporzione, **il trattamento economico fondamentale**, che include componenti spettanti in modo fisso e continuativo (stipendio tabellare, incrementi dipendenti dall'anzianità di servizio, assegno per il nucleo familiare). Gli ulteriori compensi (c.d. "quota onorari") sono attribuzioni di carattere variabile che non possono essere ricompresi nel calcolo del trattamento economico fondamentale [F. Covino].

SULL'IMPARZIALITÀ DEL GIP NELLE RICHIESTE DI DECRETO PENALE DI CONDANNA

Corte cost., sent. 21 febbraio – 26 aprile 2024, n. 74, Pres. Barbera, red.
Modugno

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 34, c. 2°, del codice di procedura penale]

(artt. 3, 24 e 111 Cost.)

La Corte costituzionale ha rigettato a questione di legittimità dell'art. 34, co. 2, del codice di procedura penale, «nella parte in cui non prevede l'incompatibilità del GIP che abbia rigettato la richiesta di emissione di decreto penale di condanna, per ritenuta illegalità della pena, a pronunciarsi su nuova richiesta di decreto penale avanzata dal pubblico ministero in conformità ai rilievi precedentemente formulati dal medesimo giudice».

La questione era stata sollevata dal Tribunale di Santa Maria Capua Vetere e paventava la violazione degli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione. Il giudice *a quo* chiedeva alla Corte una pronuncia analoga alla sentenza n. 16 del 2022, con cui venne dichiarata l'illegittimità parziale della medesima disposizione impugnata, nella parte in cui non prevede che il GIP che ha rigettato la richiesta di decreto penale di condanna per la mancata contestazione di un'aggravante sia incompatibile a pronunciarsi sulla nuova richiesta di formulata dal PM. Secondo il rimettente, la mancata previsione dell'incompatibilità del GIP anche nel caso di specie violerebbe i principi di **terzietà e imparzialità del giudice**, poiché la scelta del giudice potrebbe essere condizionata dalla naturale tendenza a confermare una decisione già presa.

Nel riprendere la propria giurisprudenza in argomento, la Corte ricorda come la disciplina **dell'incompatibilità** abbia la propria *ratio* nella salvaguardia dei principi di terzietà e imparzialità della giurisdizione e nell'evitare che le scelte dei giudici possano essere condizionate dalla «forza della prevenzione», ossia la tendenza a mantenere un atteggiamento già assunto, derivante da valutazioni precedentemente svolte (*ex plurimis*, sentenze n. 172 del 2023 e, nello stesso senso, sentenze n. 64, n. 16 e n. 7 del 2022).

La sentenza 16/2022, invocata anche dal rimettente, ha chiarito, riguardo alla incompatibilità orizzontale, di cui all'art. 34, co. 2, c.p.p., che essa presuppone una relazione tra una fonte di pregiudizio (un'attività giurisdizionale che generi la forza

della prevenzione) e una sede pregiudicata (un compito decisorio, al quale il giudice non risulta più idoneo).

Non vi è dubbio che la decisione sul decreto penale di condanna sia una funzione di giudizio, potenzialmente idonea a divenire una sede pregiudicata.

Con riguardo all'attività pregiudicante, invece, vi sono delle condizioni che devono coesistere per determinare l'incompatibilità endoprocedurale: (i) l'identità di *res iudicanda*; (ii) la valutazione di atti anteriormente compiuti ai fini della decisione; (iii) la valutazione deve attenere al merito dell'ipotesi accusatoria; (iv) una diversa fase del procedimento.

Ad avviso della Corte, in questo caso, mancherebbe il terzo requisito, poiché il rigetto del decreto penale di condanna per ritenuta illegalità della pena non consente al GIP di modificare la proposta di pena indicata dal PM: l'errore in cui è incorsa l'accusa, in altre parole, esclude a priori la possibilità di accoglimento della richiesta. Inoltre, la valutazione del GIP prescinde da ponderazioni del merito o della fondatezza dell'ipotesi accusatoria: non è quindi da escludersi che il GIP disponga la restituzione degli atti al PM, senza essersi formato alcun convincimento sulla responsabilità penale dell'imputato.

Si esclude, quindi, che la pronuncia impugnata abbia una forza pregiudicante tale da incidere sulla terzietà e imparzialità del giudice, al quale resta comunque la possibilità di astenersi ove ricorrano i presupposti delle «gravi ragioni di convenienza» previste dall'art. 36 c.p.p. [L. Busatta]

LA DIVERSITÀ DEI PERCORSI ATTRAVERSO I QUALI È POSSIBILE OTTENERE LA PROMOZIONE A VICE SOVRAINTENDENTE DELLA POLIZIA PENITENZIARIA NON PUÒ RIPERCUOTERSI SUL MOMENTO DI ACQUISIZIONE DELLA QUALIFICA

Corte cost., sent. 19 marzo – 30 aprile 2024, n. 75, Pres. Barbera, red. Amoroso

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 54, comma 1, del d.lgs. 30 ottobre 1992, n. 443]

(artt. 3, 97 e 117, comma 1, Cost., in relazione agli artt. 1, 2 e 3 della Convenzione OIL n. 111 del 1958 sulla discriminazione in materia di impiego e nelle professioni)

Il giudice rimettente dubita della legittimità dell'articolo 54, primo comma, del d.lgs. n. 443 del 1992, nella parte in cui non prevede l'allineamento della decorrenza giuridica della qualifica di **vice sovrintendente della Polizia penitenziaria**, promosso per **merito straordinario**, a quella più favorevole riconosciuta al personale che ha conseguito la medesima qualifica all'esito della **selezione o del concorso** successivi alla data del verificarsi dei fatti. In tal modo, infatti, si avrebbe un **irragionevole scavalamento** per quanti hanno avuto accesso alla stessa per concorso o mediante altre procedure selettive interne di quelli promossi per merito straordinario.

La Corte ha evidenziato che «la diversità dei percorsi, ordinario e straordinario, di accesso alla qualifica superiore si ricompone alla fine, ossia al completamento delle due fattispecie con la nomina a vice sovrintendente, una volta intervenuta la quale si ha che tutti i vice sovrintendenti posseggono la medesima qualifica senza che la diversità di accesso alla medesima consenta una differenziazione tale da collocare in una posizione più o meno elevata gli uni rispetto agli altri» (come analogamente rilevato per la Polizia di Stato nella sent. 224 del 2020). In questa prospettiva, allora, si assiste ad una violazione del principio di eguaglianza, a fronte dello «scavalamento» determinato dalla retroattività giuridica nella qualifica riconosciuta solo ai vice sovrintendenti che hanno avuto accesso alla qualifica superiore attraverso il sistema ordinario di progressione nella carriera. Inoltre, vi sarebbe pure una «violazione del principio di imparzialità, che deve connotare l'azione dell'amministrazione pubblica» (e, dunque, dell'articolo 97 Cost.), «perché la denunciata disciplina differenziata dà luogo, come si è detto, a un trattamento diverso e meno favorevole per i vice sovrintendenti promossi per merito straordinario rispetto a quelli che successivamente hanno avuto accesso alla medesima qualifica per concorso».

Pertanto, la Corte ha riconosciuto la retroattività giuridica nell'acquisizione della qualifica anche in favore dei vice sovrintendenti promossi per merito straordinario, dichiarando l'illegittimità della disciplina censurata nella parte in cui non prevede l'allineamento della decorrenza giuridica della qualifica di vice sovrintendente promosso per merito straordinario a quella più favorevole riconosciuta al personale che ha conseguito la medesima qualifica all'esito della selezione o del concorso successivi alla data del verificarsi del fatto. [M. Caldironi]

SULLA COMMISSIONE PER SELEZIONARE I VERTICI DEGLI IRCCS LA DISCIPLINA STATALE è VINCOLANTE

**Corte cost., sent. 19 marzo – 6 maggio 2024, n. 76, Pres. Barbera, red. Patroni
Griffi**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[L.R. Emilia Romagna n. 7/2023, art. 23, n. 29/2024, art. 10, co. 7]

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

Lo Stato ha promosso, in riferimento all'art. 117, co. 3, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23 L.R. Emilia-Romagna n. 7/2023 (Abrogazioni e modifiche di leggi e disposizioni regionali in collegamento con la sessione europea 2023. Altri interventi di adeguamento normativo), che sostituisce l'art. 10, co. 7, L.R. n. 29/2004 (Norme generali sull'organizzazione ed il funzionamento del servizio sanitario regionale).

La disposizione impugnata è intervenuta sulla disciplina regionale degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS), con sede nel territorio regionale, in ordine ai criteri e alle procedure per il conferimento degli incarichi di direzione delle loro strutture complesse, nonché alla composizione della commissione cui è affidata la selezione dei relativi idonei, prevedendo che sia composta, oltre che dal direttore sanitario, anche dal direttore scientifico. Si lamenta il contrasto della previsione regionale sulla formazione della commissione con l'art. 117, co. 3, Cost. nelle materie «tutela della salute» e «professioni» in relazione all'art. 11, co. 2, d.l. n. 288/2003 (Riordino della disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, a norma dell'articolo 42, co. 1, L. n. 3/2003).

Nell'ambito di una revisione periodica della legislazione volta ad un adeguamento normativo in materia di sanità, la Regione ha delineato una regolamentazione della composizione della commissione per la procedura di nomina dei dirigenti di struttura complessa differente rispetto a quella di livello statale proprio in relazione agli IRCCS, violando quella che assurge ad una norma fondamentale in materia.

La Corte propone un esame nel merito delle questioni promosse attraverso una essenziale ricostruzione del quadro normativo relativo agli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e di quello relativo alla composizione della commissione per la selezione degli idonei per il conferimento degli incarichi di direzione delle strutture complesse, limitatamente agli aspetti interessati dalle questioni. Gli IRCCS sono strutture ospedaliere caratterizzate dal contemporaneo e connesso svolgimento di attività diagnostico-terapeutiche di alta specialità e di attività di ricerca, che svolgono secondo gli indirizzi del Programma nazionale di ricerca sanitaria e in coerenza con gli atti di programmazione regionale in materia.

Fin dalla legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), gli IRCCS sono stati oggetto di normativa speciale rispetto a quella dettata in via generale per l'organizzazione e il funzionamento degli enti del SSN, e ciò in

ragione delle caratteristiche peculiari degli Istituti, tanto sotto il profilo della duplicità delle funzioni svolte, quanto per le forme organizzative appositamente prescelte. L'attuale disciplina degli IRCSS da ricondurre in prevalenza alle materie di potestà legislativa concorrente della «tutela della salute» e della «ricerca scientifica» (per tutte, Corte cost. n. 270/2005) – a livello statale è contenuta nel d.lgs. n. 288/2003, oggetto di recenti modifiche da parte del d.lgs. n. 200/2022 (Riordino della disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico).

Nell'ottica della specialità, il legislatore ha così emanato una apposita disposizione sulla composizione dell'organo collegiale, differenziandola da quella stabilita dal previgente comma 2 dell'art. 15-*ter* d.lgs. n. 502/1992, secondo cui la commissione era formata dal direttore sanitario (presidente di diritto) e da due dirigenti dei ruoli del personale del SSN preposti a una struttura complessa, di cui uno individuato dal direttore generale ed uno dal collegio di direzione. In ragione della caratterizzante attività di ricerca degli Istituti, il d.lgs. n. 288/2003 ha, quindi, ritenuto necessario che la selezione degli idonei tra cui conferire la responsabilità gestionale delle UOC fosse effettuata da membri sensibili anche ai profili della ricerca ed ha, pertanto, sostituito nella presidenza il direttore scientifico al direttore sanitario ed ha assegnato la nomina di uno dei componenti tecnici all'organo collegiale appositamente preposto ad iniziative e pareri sull'attività scientifica, vale a dire il comitato tecnico-scientifico.

La Regione Emilia-Romagna, nell'ambito della LR n. 29/2004, recante le norme sull'organizzazione e funzionamento del servizio sanitario regionale, ha adottato una propria disciplina sugli IRCCS (art. 10) e, a partire dal 2006, ha anche regolato la composizione della commissione deputata alla selezione degli idonei per gli incarichi di direzione delle strutture complesse dei predetti Istituti.

Il comma 7 dell'art. 10 – nel testo vigente sino alla sostituzione disposta dal censurato art. 23 L.R. Emilia-Romagna n. 7/2023 – prevedeva una commissione a tre, formata dal direttore sanitario, dal direttore scientifico, e da un direttore di UOC della disciplina oggetto dell'incarico, scelto dal collegio di direzione. La presidenza dell'organo era attribuita al direttore sanitario o al direttore scientifico a seconda che l'attribuzione dell'incarico attenesse ad una struttura a prevalenza assistenziale o di ricerca.

La Regione, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente, aveva così ritenuto di comporre l'organo collegiale tenendo conto in parte del modello generale previsto per gli enti del SSN (quanto al direttore sanitario come componente di diritto e al componente tecnico nominato dal collegio di direzione) e in parte della previsione speciale degli IRCCS (quanto alla presenza del direttore scientifico). Intervenendo nuovamente in materia, con la disposizione in questione, il legislatore regionale ha previsto che la commissione sia composta da cinque membri: ancora, di diritto, il direttore scientifico e il direttore sanitario, accanto alla rinnovata

componente tecnica, individuata in tre direttori di struttura complessa, scelti per sorteggio.

La Corte costituzionale ha già avuto modo di ricondurre a tale materia la disciplina degli incarichi della dirigenza sanitaria, rilevando in particolare «la stretta inerenza che tutte le norme *de quibus* presentano con l'organizzazione del servizio sanitario regionale e, in definitiva, con le condizioni per la fruizione delle prestazioni rese all'utenza, essendo queste ultime condizionate, sotto molteplici aspetti, dalla capacità, dalla professionalità e dall'impegno di tutti i sanitari addetti ai servizi, e segnatamente di coloro che rivestono una posizione apicale» (Corte cost., n. 155/2022, n. 179/2021, n. 371/2008 e, con specifico riguardo agli incarichi di direzione di strutture complesse, sentenze n. 139/2022 e n. 181/2006). Tale ascrizione ha riguardato anche, sul versante soggettivo, la dirigenza degli IRCCS (Corte cost. n. 53/2023 e n. 422/2006) e, sul versante oggettivo, la composizione delle commissioni di selezione (Corte cost., n. 189/2022 con riguardo agli incarichi di direttore amministrativo e sanitario e n. 139/2022 con riguardo agli incarichi delle UOC delle aziende sanitarie).

Secondo la Corte, la disposizione statale, sebbene abbia contenuto specifico e dettagliato, nondimeno vincola la potestà legislativa delle regioni: le regole ivi contenute, nella finalità di garantire la competenza dei direttori delle UOC tanto scientifica, quanto sanitaria, si pongono in rapporto di coesistenzialità e necessaria integrazione con le norme-principio che connotano la complessiva disciplina degli IRCCS. La disposizione impugnata, con tale scostamento dalla disciplina statale, per un verso, altera il “peso” della partecipazione del direttore scientifico nel collegio, sia in termini numerici, sia in termini di posizione, e, per altro verso, sminuisce la competenza dei commissari nelle valutazioni dell'attività di ricerca (garantite anche con la nomina di un membro da parte del comitato tecnico-scientifico), rimarcando quella di tipo clinico (propria dei tre direttori di UOC sorteggiati e del direttore sanitario). [S. Rossi]

È COSTITUZIONALMENTE ILLEGITTIMO UN INTERVENTO LEGISLATIVO AD EFFETTO RETROATTIVO CHE INCIDA SUGLI EFFETTI DI GIUDIZI IN CORSO DI CUI SIA PARTE LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE IN MANCANZA DI “RAGIONI IMPERATIVE DI INTERESSE GENERALE”

Corte cost., sent. 7 marzo – 6 maggio 2024, n. 77, Pres. Barbera, red. Patroni Griffi

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 36, co. 1, 2 e 3, l. n. 449/1997]

(artt. 3, 24, 111, 113 e 117, co. 1, Cost., quest'ultimo, in relazione all'art. 6 CEDU)

La sentenza indicata in epigrafe ha ad oggetto la lamentata illegittimità costituzionale dell'art. 36, co. 1, 2 e 3, della legge n. 449/1997 in riferimento a plurimi parametri costituzionali e, segnatamente, gli artt. 3, 24, 111, 113 e 117, co. 1, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU sul diritto a un equo processo.

Come sostenuto dal giudice rimettente, l'asserito contrasto deriverebbe dal fatto che la disposizione – autoqualificata come di interpretazione autentica dell'art. 8, co. 12, della l. n. 537/1993 – conferirebbe effetto retroattivo a una deliberazione del CIPE (la deliberazione del 25 febbraio 1994) oggetto di annullamento in sede giurisdizionale, con l'effetto di sterilizzare gli effetti della sentenza definitiva di annullamento, adottando parametri di regolazione dei prezzi dei farmaci difformi da quelli disposti per il futuro, sì come emerge dal raffronto tra i primi due commi della legge in oggetto e il terzo comma.

Come sottolineato dalla Corte costituzionale, infatti, nonostante il giudice rimettente abbia sollevato questioni di legittimità sui primi tre commi dell'articolo, sono da ritenersi oggetto di censura solo i primi due commi, laddove il terzo altro non fa che evidenziare illegittimità e irrazionalità di quanto disposto dalla menzionata deliberazione del CIPE e dai commi 1 e 2 dell'art. 36 della l. n. 449/1997, dovendosi, dunque, circoscrivere l'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale ai soli primi due commi della disposizione.

Più nel dettaglio, la citata deliberazione del CIPE del 25 febbraio 1994 stabiliva – in attuazione dell'art. 8, co. 12, della l. n. 537/1993 – i criteri per il calcolo del prezzo medio europeo dei farmaci, prevedendo che ai fini della determinazione del prezzo si prendessero a riferimento i prezzi praticati in soli quattro Paesi (Francia, Inghilterra, Germania e Spagna) e che la media venisse calcolata utilizzando i tassi di conversione basati sulla parità del potere di acquisto, come determinati annualmente dallo stesso CIPE piuttosto che sul tasso di cambio ufficiale. Come anticipato, la deliberazione veniva annullata dal Consiglio di Stato con sentenza n. 118/1997. È in tale quadro di riferimento che si inserisce la disposizione oggetto di censura, i cui commi 1 e 2, rispettivamente, offrivano una *interpretazione autentica* dell'art. 8, co. 12, menzionato, da intendersi nel senso di rimettere al CIPE l'individuazione dei Paesi sulla cui base effettuare il confronto, dando applicazione ai tassi di conversione fra le valute, basati sulla parità dei poteri d'acquisto e prevedevano una *sanatoria*, in via transitoria, dei criteri di determinazione stabiliti dal CIPE, per poi stabilirsi, al terzo comma, che, *pro futuro*, il prezzo medio europeo

sarebbe stato determinato con riferimento a tutti i Paesi europei e mediante l'utilizzo dei tassi di cambio ufficiale.

Nel merito, la Corte ritiene le questioni fondate con riferimento agli artt. 3, 111 e 117, co. 1, Cost., in relazione all'art. 6 CEDU, con assorbimento delle ulteriori censure. Ad avviso della Corte, infatti, la disposizione – avendo introdotto una norma ad efficacia retroattiva, al fine specifico di incidere su giudizi di cui era parte la stessa amministrazione pubblica, e in assenza di ragioni imperative di interesse generale – contrasta con i principi del giusto processo e della parità delle parti in giudizio (di cui agli artt. 111 e 117, co. 1, Cost. e all'art. 6 CEDU) e con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

Assunta la necessità di uno scrutinio particolarmente rigoroso che, nel caso di specie, deriva dall'effetto retroattivo delle norme di cui trattasi, nonché dall'incidenza su giudizi in corso che vedono il coinvolgimento dell'amministrazione pubblica, la Corte costituzionale ricorre ai seguenti indici di un uso distorto della funzione legislativa: *i*) l'errata e artificiosa autoqualificazione della norma come di interpretazione autentica; e *ii*) la finalità di incidere sull'esito di giudizi pendenti. Inoltre, nell'effettuare siffatto scrutinio, si rende necessario valutare se l'intervento legislativo sia giustificato dalla «esigenza di tutelare principi, diritti e beni costituzionali», sì come richiesto anche dalla giurisprudenza della Corte EDU, nella parte in cui ammette interferenze legislative sui giudizi in corso alla sola presenza di «imperative ragioni di interesse generale», le quali – a fronte dei principi incisi (stato di diritto e giusto processo) – debbono essere restrittivamente interpretate.

Quanto alla finalità di incidere sull'esito di giudizi pendenti, la Corte rileva come essa emerga tanto dai *lavori preparatori* – da cui non si ricavano ragioni giustificatrici ulteriori rispetto a quella di “sterilizzare” gli effetti dell'intervenuta sentenza del Consiglio di Stato, sì da incidere su futuri e connessi profili risarcitori –, quanto da *metodo e tempistica* dell'intervento legislativo, intervenuto a quattro anni di distanza ed in presenza di un nutrito contenzioso giurisdizionale. Profili questi confermati anche sul piano sostanziale dalla circostanza che la disciplina dettata per il futuro dal comma 3 della disposizione censurata si conforma a quanto deciso con la sentenza n. 118/1997 del Consiglio di Stato. [A.C. Visconti]

L'ERRATA QUALIFICAZIONE NOMINALISTICA DI UNO STRUMENTO TRIBUTARIO DA PARTE DEL LEGISLATORE

Corte cost., sent. 16 aprile – 9 maggio 2024, n. 80, Pres. Barbera, red. Pitruzzella

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 39 bis del decreto-legge n. 159 del 2007]

(artt. 3 Cost.)

La sentenza n. 80 del 2024 della Corte Costituzionale ha affrontato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 39 bis del decreto legge n. 159 del 2007, convertito, con modificazioni, nella legge n. 222 del 2007, nella parte in cui prevedeva che le disposizioni "in materia di addizionale comunale sui diritti di imbarco di cui all'articolo 2, comma 11, della legge 24 dicembre 2003, n. 350" "si interpretano nel senso che dalle stesse non sorgono obbligazioni di natura tributaria". La questione è stata sollevata dalla Prima sezione civile della Corte di Cassazione, nel contesto di un procedimento tra Aeroporto di Genova s.p.a. e Alitalia Linee Aeree Italiane s.p.a. in amministrazione straordinaria.

Il punto centrale della controversia riguardava la natura dell'addizionale comunale sui diritti di imbarco, introdotta dall'art. 2, comma 11, della legge n. 350 del 2003. La Corte di Cassazione, nel sollevare la questione di legittimità costituzionale, dubitava della correttezza dell'interpretazione autentica fornita dall'art. 39 bis del decreto legge n. 159 del 2007, che escludeva la natura tributaria di tale addizionale.

La Corte Costituzionale, dopo un'attenta analisi della normativa e della giurisprudenza in materia, dichiarava l'illegittimità costituzionale dell'art. 39 bis, limitatamente alle parole "nonché in materia di addizionale comunale sui diritti di imbarco di cui all'articolo 2, comma 11, della legge 24 dicembre 2003, n. 350".

La Corte Costituzionale, richiamando la sua giurisprudenza consolidata, affermava che l'addizionale comunale sui diritti di imbarco presentava tutti gli elementi costitutivi di un tributo. Era prevista una disciplina legale che imponeva una decurtazione patrimoniale a carico del vettore aereo, soggetto passivo del tributo. Non sussisteva un rapporto sinallagmatico tra il vettore aereo e i destinatari del gettito (come ENAV spa, i comuni, il Fondo speciale per il sostegno del settore del trasporto aereo ...). Il prelievo era collegato a un presupposto economicamente rilevante (numero di passeggeri imbarcati) ed era finalizzato a finanziare la spesa pubblica.

La Corte Costituzionale ha ritenuto che l'art. 39-bis del decreto legge n. 159 del 2007, nel negare la natura tributaria dell'addizionale comunale, si sia limitato a una "operazione meramente nominalistica", senza modificare la natura sostanziale del prelievo. Questa interpretazione, pertanto, ha violato il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) in quanto ha leso la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico.

La sentenza n. 80 del 2024 della Corte Costituzionale, in definitiva, riconoscendo la natura tributaria dell'addizionale comunale sui diritti di imbarco, ha

affermato che l'interpretazione autentica fornita dal legislatore era in contrasto con la Costituzione e l'ha dichiarata costituzionalmente illegittima. [E. Verdolini]

**È ILLEGITTIMA LA NORMA REGIONALE CHE PER PARCHEGGI
A USO PUBBLICO E TEMPORANEO ESCLUDE LE PROCEDURE DI
VALUTAZIONE AMBIENTALE E PAESAGGISTICA**

Corte cost., sent. 20 marzo – 10 maggio 2024, n. 82, Pres. Barbera, red. D'Alberti

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 4 della legge della Regione Puglia 04/07/2023, n. 19.]

(l'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.)

Con la sent. 82/204 la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, c. 2, lett. s), Cost., dell'art. 4 della l. reg. Puglia n. 19/2023. La questione veniva sollevata sotto due differenti profili: per un verso, infatti, il legislatore regionale avrebbe provveduto alla introduzione di una deroga, da considerarsi illegittima, rispetto alla disciplina prevista dalle norme riguardanti l'autorizzazione paesaggistica *ex* art. 6 Cod. ben. cult.; per l'altro, invece, la disciplina impugnata, applicandosi alla totalità dei parcheggi di uso pubblico e temporaneo per un tempo non superiore ai centoventi giorni, indipendentemente dal numero di posti auto, escluderebbe gli stessi dalle procedure di valutazione ambientale, in tal modo contrastando con l'Allegato IV alla Parte seconda del Codice dell'ambiente, ove «al punto 7 (Progetti di infrastrutture), lettera b), prevede che i progetti dei “parcheggi di uso pubblico con capacità superiori a 500 posti auto” siano sottoposti alla verifica di assoggettabilità di competenza delle regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, senza distinguere tra temporaneità o meno dell'uso». Secondo la Corte l'impugnato articolo della legge regionale, avendo previsto per le aree in oggetto l'esclusione dalle procedure di valutazione paesaggistica, ha conseguenzialmente comportato una deroga dal procedimento di autorizzazione paesaggistica previsto dall'art. 146 del Cod. ben. cult. che è «preordinato alla verifica della compatibilità dell'intervento progettato con l'interesse paesaggistico tutelato (comma 3), nonché alla verifica della sua conformità alle disposizioni contenute nel piano paesaggistico o alla specifica disciplina di cui all'art. 140, comma 2, cod. beni culturali (comma 8)». L'esclusione dalle procedure di valutazione, allora, si caratterizza per l'essere una «esenzione dal procedimento autorizzatorio, in deroga

alla norma statale interposta». Del resto, osserva la Corte, è la stessa normativa regionale impugnata a richiedere, al fine di poter profittare della esclusione dalle procedure di valutazione ambientale e paesaggistica, che le opere per la realizzazione dei parcheggi a uso temporaneo possano essere ricondotte all'attività di edilizia libera che, però, richiede pur sempre, in forza della "clausola di salvezza" ex art. 6, c. 1, t.u. edilizia, che si rispettino le norme contenute nel Codice dei beni culturali e del paesaggio che, appunto, disciplinano l'autorizzazione paesaggistica. Respinti gli argomenti che nel merito ha frapposto la difesa regionale, la Corte osserva come per sua costante giurisprudenza debba pur sempre spettare allo Stato, ex art. 117, c. 2, lett. s) Cost., la conservazione ambientale e paesaggistica, ulteriormente asserendo, sempre secondo la propria giurisprudenza costante, come proprio con specifico riguardo al «procedimento per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica [...] la legislazione regionale non può prevedere una procedura diversa da quella dettata dalla legge statale, perché alle regioni non è consentito introdurre deroghe agli istituti di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale, fra i quali rientra l'autorizzazione paesaggistica». D'altro canto, precisa ancora la Corte, la competenza statale risulta fondamentale per assicurare esigenze di tutela ineludibili che, invece, ove si consentisse alla normativa regionale di sancire l'irrelevanza sotto il profilo paesaggistico di certe opere, risulterebbe vanificata. **Spetta dunque «alla legislazione statale determinare presupposti e caratteristiche dell'autorizzazione paesaggistica, delle eventuali esenzioni e delle semplificazioni della procedura, in ragione della diversa incidenza delle opere sul valore intangibile dell'ambiente** (ancora sentenze n. 74 del 2021 e n. 246 del 2017)». Né, poi, appare rilevante il fatto che la specifica esenzione possa essere temporalmente limitata. Sotto questo primo profilo, dunque, l'art. 4 l. reg. Puglia n. 19/2023 viola la competenza legislativa statale esclusiva di cui all'art. 117, c. 2, lett. s) Cost. La Corte, poi, passa all'esame del secondo punto di doglianza: l'art. 4 l. reg. Puglia 19/2023 violerebbe la competenza, pure essa esclusiva, dello Stato in materia ambientale, «contrastando con il punto 7, lettera b), dell'Allegato IV alla Parte seconda del codice dell'ambiente, secondo cui i progetti dei "parcheggi di uso pubblico con capacità superiori a 500 posti auto" sono sottoposti alla verifica di assoggettabilità di competenza delle regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano». Più in particolare, e seguendo la propria giurisprudenza, la Corte osserva come la stessa disciplina introdotta a mezzo del Codice dell'ambiente sia stata adottata sulla base di un titolo di competenza esclusiva per la materia "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali". D'altro canto, lo stesso obbligo che impone di sottoporre il progetto alla procedura di VIA o, ove previsto, alla preliminare verifica per la assoggettabilità a VIA, è materia che rientra nel novero della tutela ambientale. E dunque, precisa ancora la Corte, «**[l]a disciplina dei procedimenti di verifica ambientale è [...] riservata in via**

esclusiva alla legislazione statale (sentenza n. 178 del 2019; da ultimo, sentenza n. 258 del 2020), **che rintraccia il punto di equilibrio tra l'esigenza di semplificazione e di accelerazione del procedimento amministrativo, da un lato, e la 'speciale' tutela che deve essere riservata al bene ambiente, dall'altro** (sentenze n. 106 del 2020 e n. 246 del 2018)» (sentenza n. 53 del 2021)». D'altro canto, alle regioni non spetta neppure fissare le condizioni che possano determinare l'esclusione dalle verifiche di impatto ambientale, e ciò perché, pur a fronte della competenza esclusiva statale prevista dall'art. 117, c. 2, Cost. che non esclude astrattamente la possibilità di interventi regionali che, ad ogni modo, dovrebbero pur sempre caratterizzarsi per la totale compatibilità con la normativa statale. A censura si presta, infine, anche la previsione, sempre contenuta nell'art. 4, l. reg. Puglia 19/2023, secondo cui le aree di cui si è detto sarebbero escluse altresì dalle procedure di valutazione ambientale, ricomprendenti anche la verifica di assoggettabilità a VIA ex artt. 7-bis e 19 Cod. amb. La Corte osserva, in proposito, come sussista «anche sotto questo profilo la violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., non spettando alla Regione decidere quali siano i presupposti e le condizioni che determinano l'esclusione dalle verifiche d'impatto ambientale. Simili interventi, infatti, alterano il punto di equilibrio fissato dallo Stato tra l'esigenza di semplificazione e di accelerazione del procedimento amministrativo, da un lato, e la speciale tutela che deve essere riservata al bene ambiente, d'altro lato. **Punto di equilibrio che corrisponde anche a uno standard di tutela dell'ambiente, in quanto tale non derogabile da parte delle legislazioni regionali**». [Y. Guerra]

**IL PATTEGGIAMENTO E IL RITO ABBREVIATO SONO ISTITUITI
NETTAMENTE DIFFERENZIATI. È LEGITTIMO PREVEDERE SCONTI
DI PENA DIVERSI PER LA MEDESIMA CONTRAVVENZIONE.**

Corte cost., sent. 10 maggio – 15 maggio 2024, n. 83, Pres. Barbera, red.

Modugno

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 444 c.p.p.]

(artt. 3, 24, 111 Cost.)

Il Tribunale di Marsala, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost., una questione di legittimità costituzionale dell'art. 444 c.p.p., nella parte in cui, nel caso di applicazione della pena su richiesta delle parti per reati contravvenzionali, prevede la diminuzione della pena fino a un terzo, anziché fino alla metà. Il giudice *a quo* pone a fondamento del dubbio di legittimità la disparità di trattamento rispetto alla disciplina del giudizio abbreviato, che assicura all'imputato, quando si procede per una contravvenzione, la riduzione della pena nella misura della metà (art. 442, c. 2 c.p.p.). Il giudice rimettente lamenta l'irragionevolezza della differenza tra le due discipline, rilevando che, a parità di reato contravvenzionale, venga "trattato peggio" il rito alternativo che è in grado di assicurare una definizione più rapida dei procedimenti e un maggior risparmio di risorse processuali.

Mentre le questioni sollevate in riferimento agli artt. 24 e 111 Cost. sono dichiarate inammissibili (per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza), la Corte costituzionale esamina nel merito la questione relativa all'art. 3 Cost. Questione che, tuttavia, è dichiarata non fondata.

Il giudice costituzionale ripercorre la *ratio* dei due istituti, il giudizio abbreviato e il patteggiamento, rilevando che lo sconto di pena previsto per entrambi rappresenta il principale incentivo all'accesso a tali procedimenti speciali. Nel disegno originario del codice del 1988, il *quantum* della riduzione premiale di pena era espresso, per i due riti, da un medesimo coefficiente numerico di tipo frazionario: era previsto, quindi, che la pena fosse ridotta di un terzo nel caso di condanna a seguito di giudizio abbreviato, e *fino* a un terzo in caso di patteggiamento. Ciò indipendentemente dalla natura del reato per cui si procedeva. Tale simmetria è venuta parzialmente meno a seguito delle modifiche al codice di procedura penale del 2017, che hanno previsto che, nel caso di giudizio abbreviato la pena è diminuita della metà se si procede per contravvenzioni. L'obiettivo di questa modifica è quello di accrescere il tasso di appetibilità del procedimento speciale. Le modifiche del 2017 non hanno operato una corrispondente revisione della disciplina del patteggiamento, riguardo al quale la norma censurata continua a prevedere che la pena è diminuita *fino* a un terzo, anche quando si tratti di una contravvenzione.

Sebbene il patteggiamento sia stato concepito dal legislatore per assicurare una definizione più rapida dei procedimenti e un maggior risparmio di risorse processuali, non si può trarre anche «l'esigenza costituzionale di annettere al patteggiamento una riduzione di pena, comunque sia, non inferiore a quella prevista per il giudizio abbreviato». In effetti, osserva la Corte, sin dalle origini, l'abbattimento della pena connesso al patteggiamento è stato delineato in termini di minor favore rispetto a quello collegato al rito abbreviato, pur a parità del coefficiente frazionario di riferimento.

Rievocando altra giurisprudenza costituzionale, la Corte sottolinea, inoltre, che si è al cospetto di «istituti nettamente differenziati, non solo sul piano delle

connotazioni astratte, ma anche degli effetti pratici e, dunque, non utilmente comparabili al fine di annettere violazioni dell'art. 3 Cost. alle discrepanze tra le rispettive discipline».

Secondo la Corte, la scelta operata dal legislatore di incrementare alla metà la riduzione di pena connessa al giudizio abbreviato quando si procede per contravvenzioni, senza operare un corrispondente incremento dello sconto di pena connesso al patteggiamento, è espressione dell'ampia discrezionalità di cui dispone, il cui esercizio è censurabile solo ove mostri elementi di manifesta irragionevolezza. Non è questo il caso, posto che l'incremento in questione, se accresce l'incentivo all'accesso al rito abbreviato, non appare tale da compromettere la convenienza del patteggiamento, tenuto conto della struttura di questo rito e del complesso di vantaggi ulteriori, rispetto allo sconto di pena, che esso assicura e che, invece, risulta privo di equivalenti nel giudizio abbreviato. [M. Pignataro]

LE DIFFERENZE TRA DETENZIONE DOMICILIARE SOSTITUTIVA E ALTERNATIVA NON DANNO LUOGO A DISPARITÀ DI TRATTA- MENTO

Corte cost., sent. 11 aprile – 10 maggio 2024, n. 84, Pres. Barbera, red. Viganò

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

(Art. 71, c. 1°, lett. c), s) e v), del decreto legislativo 10/10/2022, n. 150)

[artt. 3, 27 e 76 Cost.]

Nella sentenza in esame, la Corte costituzionale ha affrontato una questione avente ad oggetto il d.lgs. n. 150 del 2022, nella parte in cui esso riforma il sistema penale disciplinando la nuova pena sostitutiva della detenzione domiciliare sostitutiva. Secondo la nuova disciplina, tale forma di detenzione domiciliare comporta l'obbligo di rimanere nella propria abitazione «per non meno di dodici ore al giorno, avuto riguardo a comprovate esigenze familiari, di studio, di formazione professionale, di lavoro o di salute del condannato», fermo restando che il condannato può «lasciare il domicilio per almeno quattro ore al giorno, anche non continuative, per provvedere alle sue indispensabili esigenze di vita e di salute, secondo quanto stabilito dal giudice».

Tale disciplina sarebbe viziata, secondo il giudice *a quo*, da: *i*) eccesso di delega, in quanto la legge delega n. 134/2021 avrebbe richiesto di «mutuare, in quanto compatibile, la disciplina sostanziale e processuale» prevista per l'omonima misura

alternativa; *ii*) irragionevolezza, per la diversa disciplina della detenzione domiciliare a seconda che questa sia una *pena sostitutiva* ovvero una *misura alternativa* alla detenzione; *iii*) violazione dell'art. 27 Cost. La differenza tra le norme relative alla misura alternativa e a quella sostitutiva risiederebbe in tre elementi: nella disciplina generale dei due istituti, nelle ore da trascorrere all'esterno del luogo di detenzione (c.d. licenze) e nelle conseguenze dell'allontanamento (vale a dire, del reato di evasione).

La Corte costituzionale ha dichiarato tutte le relative questioni in parte inammissibili, in parte infondate.

Anzitutto, le censure afferenti alla disciplina delle licenze e delle conseguenze dell'evasione non sono rilevanti nel giudizio *a quo* dinanzi alla Corte d'appello di Bologna, spettando invece tali questioni al magistrato di sorveglianza. La questione sollevata in relazione all'art. 27 Cost., inoltre, non risulta nel caso in esame adeguatamente motivata in ordine alla non manifesta infondatezza.

In secondo luogo, le questioni sollevate in relazione alla disciplina generale della detenzione domiciliare sostitutiva e alternativa sono inammissibili per via del divieto di pronunce di illegittimità costituzionale *in malam partem* in materia penale, che, pur ammettendo alcune eccezioni, risponde al principio della riserva di legge *ex art. 25, c. 2 Cost.*, che rimette all'organo rappresentativo della Nazione le scelte di politica criminale impedendo alla Corte costituzionale di incidere *in peius* sulla risposta punitiva o su aspetti inerenti alla punibilità. Le discipline dei due istituti sono infatti contenute in due diversi sistemi normativi e sono di competenza, in un caso, dal giudice della cognizione e, nell'altro, del tribunale di sorveglianza: non essendo la disciplina della pena sostitutiva della detenzione domiciliare *lex specialis* rispetto a quella dell'omonima misura alternativa, non sussistono i presupposti per un intervento *in malam partem* della Corte costituzionale.

Le restanti questioni, relative all'eccesso di delega, sono infondate. La legge delega, infatti, imponeva di mutuare, per la disciplina della pena sostitutiva in parola, quella della misura alternativa della detenzione domiciliare «in quanto compatibile». Il legislatore delegato, tuttavia, ha scelto di rendere la pena sostitutiva più favorevole della misura alternativa conferendole una finalità più spiccatamente rieducativa volta ad evitare effetti desocializzanti: finalità, questa, coerente con la *ratio* della legge-delega. [B. Sboro]

**CORRISPONDENZA TELEFONICA SUPPLEMENTARE CON
CONGIUNTI:
I DETENUTI PER REATI OSTATIVI CHE HANNO ACCESSO AI
BENEFICI
VANNO TRATTATI COME TUTTI GLI ALTRI DETENUTI**

Corte cost., sent. 16 aprile – 13 maggio 2024, n. 85, Pres. Barbera, red. Sciarra

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 2-quinquies, comma 1, d.l., n. 28/2020,
conv. con mod. in l. n. 70/2020]

(Artt. 3, 31 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 8 CEDU,
nonché all'art. 3, par. 1, Convenzione diritti fanciullo e all'art. 24, par. 2,
CDFUE)

La questione di legittimità riguarda la limitazione della possibilità di autorizzare i detenuti per reati c.d. ostativi (art. 4-bis ord. pen.) a una telefonata “supplementare” giornaliera con alcuni prossimi congiunti, prevista dall'art. 2-quinquies, comma 1, d.l. n. 28 del 2020, conv. con mod. in l. n. 70 del 2020. Il giudice *a quo* censura tale limitazione nella parte in cui si applica anche ai condannati per reati ostativi che abbiano accesso ai benefici penitenziari (perché impossibilitati a collaborare o collaboranti).

Nonostante i molti parametri invocati nell'ordinanza di rimessione, la Corte accoglie la questione in riferimento all'art. 3 rilevando un **difetto di coerenza interna** della disciplina penitenziaria. Infatti, a fronte della previsione di un regime penitenziario differenziato per i condannati per reati previsti dall'art. 4-bis ord. pen. (per lo più relativi a criminalità organizzata) dovuto alla loro speciale pericolosità emergente dalla scelta di mancata collaborazione con la giustizia, il legislatore ha irragionevolmente esteso – quanto ad accesso alla corrispondenza telefonica “supplementare” con i congiunti – il trattamento deteriore anche a soggetti per cui tale speciale pericolosità è invece nei fatti esclusa (perché impossibilitati a collaborare o collaboranti).

Gli artt. 3 e 27 Cost. impongono invece che ogni misura che, a parità di pena inflitta, deroga *in peius* al regime penitenziario “ordinario” sia giustificabile sul piano costituzionale in quanto necessaria e proporzionata rispetto al contenimento di una speciale pericolosità sociale del condannato. **L'imposizione di trattamenti penitenziari deteriori in chiave di ulteriore punizione in ragione della speciale gravità del reato commesso non è costituzionalmente ammissibile.**

Per ricondurre il sistema a legittimità, la Corte introduce quindi nella disposizione censurata l'inciso «per i quali si applichi il divieto dei benefici ivi previsto». In questo modo, le limitazioni alla autorizzabilità della telefonata “supplementare” giornaliera non sono più applicabili ai condannati per reati ostativi ai quali non si applichino le preclusioni all'accesso ai benefici penitenziari. [P.F. Bresciani]

**DOPO L'ESTORSIONE (SENT. N. 120/2023), LA CORTE TORNA
SULLA MANCATA PREVISIONE DI UN "VALVOLA DI SICUREZZA" IN
GRADO DI ATTENUARE LA RISPOSTA SANZIONATORIA NEI CASI
DI LIEVE ENTITÀ DEL FATTO DI REATO: INCOSTITUZIONALE
L'ART. 628, COMMI 1 E 2 C.P. IN TEMA DI RAPINA**

Corte cost. sent. 16 aprile – 13 maggio 2024, n. 86, Pres. Barbera, red. Petitti

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 628, c. 2°, c.p.]

(artt. 3 e 27, c. 1° e 3° Cost.)

La questione di legittimità costituzionale sottoposta alla Corte riguardava l'art. 628, c. 2° c.p. in tema di **delitto di rapina impropria**. Il giudice *a quo*, in particolare, dubitava della legittimità costituzionale della disposizione rispetto agli artt. 3 e 27, c. 1° e 3° Cost., nella parte in cui non prevede 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**. Secondo il rimettente, infatti, il minimo edittale di pena detentiva previsto dalla norma censurata – cinque anni – sarebbe sproporzionato, in quanto eccessivo, rispetto a fatti di modesta offensività concreta (il caso sottoposto alla sua cognizione, infatti, prendeva le mosse da un'imputazione di rapina impropria, aggravata dalla pluralità di autori, relativa a generi alimentari e uno spazzolino da denti, del valore complessivo di pochi euro, prelevati dagli scaffali di un supermercato, posta in essere con minacce e una spinta in danno del personale dell'esercizio), risultando conseguentemente inappropriato al canone di personalità della responsabilità penale, nonché inidoneo ad assolvere alla funzione rieducativa della pena, in quanto il reo avrebbe percepito la sanzione come ingiusta.

Per tali ragioni, il giudice *a quo* chiedeva l'adozione di una pronuncia additiva che introducesse, analogamente a quanto disposto dalla Corte con la sentenza n. 120/2023 in materia di estorsione, una diminuzione per i casi di lieve entità.

La Corte costituzionale ha anzitutto ricordato che il sindacato di legittimità costituzionale sulla proporzionalità della pena, oltre che essere eseguito alla luce del principio di eguaglianza, si è, nel corso tempo, esteso a «ipotesi in cui la pena comminata dal legislatore appaia manifestamente sproporzionata non tanto in rapporto alle pene previste per altre figure di reato, quanto piuttosto in rapporto alla gravità

delle condotte abbracciate dalla fattispecie astratta» (sentenza n. 112/2019); e ciò al fine di valorizzare adeguatamente la **finalità rieducativa della pena, il principio di personalità della responsabilità penale**, nonché il **canone di individualizzazione della pena**, il quale «esige che – nel passaggio dalla comminatoria astratta operata dal legislatore alla sua concreta inflizione da parte del giudice – **la pena si atteggi come risposta proporzionata anche alla concreta gravità, oggettiva e soggettiva, del singolo fatto di reato**».

Il trattamento sanzionatorio della fattispecie penale, in altre parole, al fine di risultare costituzionalmente legittimo, deve superare positivamente un triplice test volto ad accertare la sua proporzionalità rispetto: (i) a eventuali *tertia comparationis* (c.d. **proporzionalità relazionale**); (ii) alla tipologia di condotte rientranti nella fattispecie astratta (c.d. **proporzionalità oggettiva**); (iii) alla gravità oggettiva e soggettiva del fatto concreto (c.d. **necessaria individualizzazione**).

Poste queste coordinate, la Corte ha dichiarato **fondata** la questione, evidenziando che, come avvenuto per il delitto di estorsione, anche la rapina è stata caratterizzata, nel corso degli anni, da un progressivo innalzamento del trattamento sanzionatorio, anche nel minimo, che, di fatto ha reso «inaccessibile il beneficio della sospensione condizionale della pena» non essendo stata introdotta al contempo «una “**valvola di sicurezza**”, che **permetta al giudice di temperare la sanzione quando l’offensività concreta del fatto di reato non ne giustifichi una punizione così severa**».

Già con la menzionata **sentenza n. 120/2023** aveva osservato che la mancanza di tale meccanismo di attenuazione, innanzi al minimo edittale particolarmente alto previsto per il delitto di estorsione, porta con sé il **rischio di irrogazione di una sanzione non proporzionata all’effettiva gravità del fatto di reato**, ogniqualevolta questo «risulti immune dai profili di allarme sociale che hanno indotto il legislatore a stabilire quel severo minimo», tanto che la Corte, per tale ragione, con una pronuncia additiva, aveva dichiarato l’incostituzionalità dell’art. 629 c.p.

Ebbene, il Giudice delle leggi ha ritenuto tale *ratio decidendi* applicabile anche al delitto di rapina impropria in ragione della «latitudine oggettiva» e della «varietà di condotte materiali non meno ampia di quella del delitto di estorsione» idonee a integrare la fattispecie delittuosa anche qualora, come nel caso sottoposto alla cognizione del giudice rimettente, la violenza o la minaccia siano di modesta portata e l’utilità perseguita, ovvero il danno cagionato, di «valore infimo»; in caso contrario, infatti, si andrebbe incontro all’applicazione di **una pena «irragionevole, sproporzionata e quindi inidonea alla rieducazione**».

Per queste ragioni, dunque, l’impossibilità, per il giudice, di qualificare il fatto di reato come di lieve entità, determina la **violazione dell’art. 27, c. 1° e 3° Cost.**,

nonché dell'art. 3 Cost., poiché, in relazione a quest'ultimo, stante la comparabilità del trattamento sanzionatorio previsto per il delitto di rapina impropria con quello di estorsione alla luce della sentenza n. 120/2023, non sussistono ragioni specifiche che consentano di escludere l'estensione, anche al primo, dell'attenuante della lieve entità del fatto di reato.

La Corte, pertanto, ha dichiarato **l'illegittimità costituzionale dell'art. 628, c. 2° c.p. «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»**; stante, inoltre, «l'omogeneità strutturale delle varie forme di rapina», **ha in via consequenziale esteso la dichiarazione di illegittimità costituzionale, per le medesime ragioni, all'ipotesi di rapina propria di cui all'art. 628, c. 1°, c.p.** [R. Mazza]

LA MODIFICA UNILATERALE DEL PIEMONTE DEL PROGRAMMA DI RESTITUZIONE DI FONDI AL SERVIZIO SA- NITARIO REGIONALE È ILLEGITTIMA

Corte cost., sent. 20 marzo – 15 maggio 2024, n. 87, Pres. Barbera, red. Sciarone Alibrandi

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 8, c. 1°, della legge della Regione Piemonte n. 6/2023]

(Artt. 5, 120 e 117, terzo comma, Cost.)

La sentenza n. 87/2024 della Corte costituzionale si pronuncia sull'impugnazione dell'art. 8 della legge della Regione Piemonte n. 6/2023, presentata dal Presidente del Consiglio dei Ministri. I giudici costituzionali dichiarano l'illegittimità costituzionale dell'articolo in questione nella parte in cui proroga unilateralmente al 2032 il termine per la restituzione delle somme indebitamente sottratte alla gestione sanitaria regionale. La controversia nasce dalla decisione della Regione Piemonte di modificare il programma di restituzione di circa 1.505 milioni di euro al Servizio Sanitario Regionale (SSR), senza aver coinvolto lo Stato in alcuna trattativa. Queste somme erano state indebitamente sottratte alla gestione sanitaria e impiegate per altre finalità. Il programma originario, stabilito dalla legge regionale n. 24 del 2016, prevedeva la restituzione integrale entro il 2026. Tale programma era

stato concordato con lo Stato in sede di monitoraggio del piano di rientro dal disavanzo sanitario, concluso positivamente nel 2017. La proroga al 2032, introdotta unilateralmente dalla Regione Piemonte con la legge regionale n. 6/2023, è stata ritenuta lesiva del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni (artt. 5 e 120 Cost.) e dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.). In particolare, la Corte evidenzia come l'art. 1, comma 173, della legge n. 311/2004 stabilisca il principio di definizione concordata tra Stato e Regioni degli obiettivi e delle misure di mantenimento dell'equilibrio finanziario del sistema sanitario regionale. La Regione Piemonte, secondo la Corte, avrebbe dovuto pertanto promuovere un'interlocuzione con lo Stato per rappresentare le ragioni della proroga, anziché procedere unilateralmente. In definitiva, la Corte ribadisce l'importanza del modulo concertativo-pattizio nella disciplina del finanziamento del servizio sanitario, sottolineando come la leale collaborazione sia imprescindibile per garantire una gestione efficiente del SSR, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica. Nonostante, dunque, la dichiarazione di incostituzionalità della norma, «resta salva, ovviamente, la possibilità che la Regione Piemonte e lo Stato addivengano a un nuovo accordo sul complessivo programma di restituzione delle somme». [F. Medico]

**NON ACCOLTE, PER RAGIONI PROCEDURALI, LE QUESTIONI
SULLA MANCATA DEPENALIZZAZIONE DEL REATO DI INGRESSO E
SOGGIORNO ILLEGALE NEL TERRITORIO STATALE**

Corte cost., sent. 16 aprile – 14 maggio 2024, n. 88, Pres. Barbera, red. Antonini

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 2, co. 3-bis, del decreto-legge n. 169 del 2022, convertito, con modificazioni, nella legge n. 196 del 2022]

(artt. 24 e 111 Cost.)

Con la sentenza n. 88 del 2024 la Corte costituzionale ha giudicato in parte inammissibile e in parte infondata una questione di legittimità costituzionale rivolta contro la mancata depenalizzazione del reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato ad opera di due disposizioni contenute in due successivi decreti legislativi (l'art. 1, co. 4, del d.lgs. 15 gennaio 2016, n. 8, e l'art. 1, co. 1, del d.lgs. del 15 gennaio 2016, n. 7).

Il Tribunale di Firenze, investito dell'appello contro una sentenza di condanna per il reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato (art. 10-bis del d.lgs. n. 286 del 1998) aveva infatti sollevato una questione di legittimità costituzionale duplice, per violazione dell'art. 76 Cost. Anzitutto aveva censurato l'art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 8 del 2016, nella parte in cui stabilisce che il precedente comma 1 non si applica ai reati di cui al d.lgs. n. 286 del 1998 (Testo unico sull'immigrazione) in contrasto, secondo il rimettente, con l'art. 2, comma 2, lettera a), della legge n. 67 del 2014, che aveva conferito al Governo la delega a trasformare in illeciti amministrativi i reati puniti con sola pena pecuniaria (senza escludere dalla trasformazione la materia dell'immigrazione). Subordinatamente, aveva denunciato l'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 7 del 2016, «nella parte in cui non prevede l'abrogazione, trasformandolo in illecito amministrativo», del reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato di cui all'art. 10-bis del citato d.lgs. n. 286 del 1998.

La delega conferita con la legge n. 67 del 2014 ha dunque perseguito l'obiettivo politico-criminale di alleggerire il sistema penale, trasformando una serie di reati in illeciti amministrativi, attraverso due meccanismi: (a) una depenalizzazione "cieca", in virtù di una clausola generale volta a trasformare in illeciti amministrativi tutti i reati puniti con multa o ammenda, con eccezione di alcune materie espressamente nominate (art. 2 co. 2 lett. a); (b) una depenalizzazione nominativa, in virtù di un elenco tassativo di fattispecie di reato. In quest'ultimo elenco è stata disposta (art. 2, comma 3, lettera b) la trasformazione in illecito amministrativo del reato previsto dall'articolo 10-bis del testo unico immigrazione. La *sedes materiae* in cui deve essere considerato, al fine di valutare il possibile contrasto con l'art. 76 Cost., il problema della mancata abrogazione e trasformazione in illecito amministrativo del reato di cui al citato art. 10-bis non è, pertanto, la depenalizzazione "cieca", bensì quella nominativa. La "questione principale" (art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 8 del 2016), allora, non doveva avere come riferimento la depenalizzazione "cieca", evocata dal rimettente come norma interposta, ma con quella "nominativa". Per questo motivo, la "questione principale" è stata ritenuta infondata. La valutazione del possibile contrasto con l'art. 76 Cost., per avere fondamento, avrebbe invece dovuto spostarsi nell'ambito della depenalizzazione nominativa.

La questione subordinata è stata, invece, ritenuta inammissibile, essendo evidente, secondo la Corte, l'*aberratio ictus* in cui il giudice a quo incorre nel censurare l'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 7 del 2016, anziché l'art. 3 del d.lgs. n. 8 del 2016, che disciplina la depenalizzazione nominativa dei reati contemplati dalla legislazione speciale (quale è quello qui in considerazione). [A. Arcuri]

INAMMISSIBILE IL RICORSO STALE IN MATERIA DI LEA

Corte cost., sent. 20 marzo – 16 maggio 2024, n. 89, Pres. Barbera, red. San Giorgio

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 1, 2 e 3 della legge della Regione Puglia 15/06/2023, n. 12]

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

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questioni di legittimità costituzionale contro gli **artt. 1, 2 e 3 della l.r. Puglia n. 12 del 2023**, sostenendo che le richiamate disposizioni non sarebbero conformi al principio costituzionale del «**necessario coordinamento con la finanza pubblica**» di cui all'art. 117, co. 3, Cost.

Nello specifico, la legge impugnata prevede che le aziende sanitarie regionali offrano prestazioni odontoiatriche a pazienti fragili con disabilità psicomotorie o disturbi comportamentali, ampliando così i servizi oltre i livelli essenziali di assistenza (LEA) definiti a livello statale. Secondo la difesa statale, tale estensione dei servizi sanitari comporta maggiori spese per la Regione, che è soggetta a vincoli finanziari stringenti a causa del piano di rientro dal *deficit* sanitario a cui è obbligata.

La legge regionale, inoltre, prevede una riorganizzazione dei servizi sanitari per garantire queste prestazioni e impone un aumento delle ore di lavoro per il personale sanitario. Tuttavia, secondo il ricorrente, tali disposizioni non sarebbero consentite, dato che il quadro normativo nazionale delimita le prestazioni odontoiatriche incluse nei LEA solo a specifici casi di vulnerabilità sanitaria o sociale.

In difesa, la Regione Puglia sostiene che i pazienti con disabilità psicomotorie o disturbi comportamentali possono essere considerati rientranti nella vulnerabilità sanitaria prevista dalla normativa nazionale, e che quindi la legge non ampliamente il numero dei beneficiari.

La Corte Costituzionale ha, però, dichiarato **inammissibile** il ricorso, ritenendo che il Presidente del Consiglio non abbia adeguatamente argomentato il carattere tassativo dell'elenco delle patologie previste nei LEA, né abbia dimostrato come la legge pugliese violerebbe i limiti di spesa. [P. Giovarruscio]

**L'ISTITUTO DI ANTICIPAZIONE DELLA NASPI PER L'ESERCIZIO
DI ATTIVITÀ D'IMPRESA AL VAGLIO DELLA CORTE COSTITUZIONALE**

Corte cost., sent. 10 aprile – 20 maggio 2024, n. 90, Pres. Barbera, red. Amorososo

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 8, comma 4, del decreto legislativo n. 22 del 2015]

(artt. 3 e 4, comma primo, Cost.)

La sentenza n. 90 del 2024 della Corte Costituzionale ha affrontato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 4, del decreto legislativo n. 22 del 2015, sollevata dal Tribunale di Torino in funzione di giudice del lavoro, riguardante l'obbligo di restituzione integrale dell'anticipazione della NASpI (Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego) nel caso in cui il beneficiario, dopo aver avviato un'attività imprenditoriale, abbia instaurato un rapporto di lavoro subordinato prima della scadenza del periodo per cui l'indennità è riconosciuta, anche quando l'attività imprenditoriale sia cessata per cause sopravvenute non imputabili al lavoratore.

La normativa in questione, volta a favorire la ricollocazione dei lavoratori disoccupati, prevedeva la possibilità di richiedere la liquidazione anticipata della NASpI in un'unica soluzione per avviare un'attività autonoma o imprenditoriale. L'art. 8, comma 4, del d.lgs. n. 22 del 2015 stabiliva però l'obbligo di restituzione integrale di tale anticipazione nel caso in cui il beneficiario instaurasse un rapporto di lavoro subordinato prima della scadenza del periodo di spettanza della NASpI.

Nel caso specifico, un lavoratore, dopo aver perso il lavoro, aveva ottenuto l'anticipazione della NASpI per avviare un'attività di ristorazione (un bar). A causa della pandemia da COVID-19 e delle conseguenti restrizioni, l'attività non aveva prodotto reddito, costringendo il lavoratore a chiudere il bar e ad accettare un lavoro subordinato prima della scadenza del periodo di spettanza della NASpI. L'INPS, in applicazione dell'art. 8, comma 4, ha richiesto la restituzione dell'intero importo anticipato.

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 90 del 2024, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 4, del d.lgs. n. 22 del 2015 nella parte in cui non ha limitato l'obbligo restitutorio dell'anticipazione della NASpI nella misura corrispondente alla durata del periodo di lavoro subordinato, quando il lavoratore non potesse proseguire, per causa sopravvenuta a lui non imputabile, l'attività di impresa per la quale l'anticipazione gli era stata erogata.

La Corte, pur ribadendo la legittimità della disciplina che prevedeva la restituzione integrale dell'anticipazione in caso di instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato durante il periodo di spettanza della NASpI, rilevava che tale

disciplina era irragionevole e sproporzionata nel caso in cui l'attività imprenditoriale fosse cessata per cause sopravvenute non imputabili al lavoratore. In tali casi, l'obbligo di restituzione integrale si traduceva in un onere eccessivo e ingiustificato, che finiva per ostacolare l'esercizio del diritto al lavoro. Il lavoratore, infatti, si sarebbe trovato di fronte alla scelta di rimanere inattivo, pur potendo lavorare, per non dover restituire l'intera somma, oppure di accettare un lavoro subordinato e dover restituire l'anticipazione, privandosi così di un reddito necessario per la sua sussistenza.

La sentenza n. 90 del 2024 della Corte Costituzionale, pertanto, ha introdotto un'importante deroga al regime di restituzione integrale dell'anticipazione NASpI, garantendo una maggiore tutela ai lavoratori che si trovino nell'impossibilità di proseguire l'attività imprenditoriale per cause a loro non imputabili. La pronuncia, inoltre, ha riaffermato la centralità del diritto al lavoro e l'importanza di bilanciare le esigenze di prevenzione degli abusi con la tutela dei lavoratori in situazioni di difficoltà. [E. Verdolini]

PRODUZIONE DI MATERIALE PEDOPORNOGRAFICO: ILLEGITTIMA LA MANCATA PREVISIONE DELLA DIMINUENTE PER I CASI DI MINORE GRAVITÀ

**Corte cost., sent. 20 maggio – 22 maggio 2024, n. 91, Pres. Barbera, red.
Patroni Griffi**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 600 *ter*, comma 1, n. 1 c.p.]

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

Il Tribunale di Bologna, seconda sezione penale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, comma 1 e 3, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 600-*ter*, primo comma, n. 1) c.p., nella parte in cui non prevede, per il reato di produzione di materiale pornografico mediante l'utilizzazione di minori di anni diciotto, l'attenuante per i casi di minore gravità.

In particolare, il giudice *a quo* si duole dell'irragionevolezza del trattamento sanzionatorio sancito dalla norma censurata, che, nella sua eccessiva severità e in assenza di una "valvola di sicurezza", anche in considerazione della significativa asprezza del minimo edittale (pari a sei anni di reclusione), gli precluderebbe di graduare il trattamento punitivo; gli sarebbe impedito, quindi, di adeguare la

sanzione al caso concreto in presenza di elementi oggettivi, indicatori di una minore gravità del fatto. Inoltre, la disposizione censurata violerebbe i principi di personalità della responsabilità penale e della finalità rieducativa della pena, in quanto la sproporzione derivante dall'omissione censurata, da un lato, ostacolerebbe l'individualizzazione della pena, corollario del carattere personale della responsabilità penale, e, dall'altro, ne svilirebbe la funzione rieducativa posto che una pena sproporzionata rischia di venire percepita dal condannato come ingiusta.

La Corte dichiara le questioni fondate.

Come ribadisce il giudice costituzionale, le valutazioni discrezionali di dosimetria della pena – in quanto massima espressione di politica criminale – spettano al legislatore, con il solo limite delle scelte sanzionatorie che si rivelino arbitrarie o manifestamente irragionevoli. La pena, quindi, deve essere calibrata sul disvalore del caso concreto; solo così si pone come rispettosa del canone della proporzionalità.

Infatti, per quanto riguarda il caso specifico, e cioè il reato di produzione di materiale pedopornografico, la mancata previsione di una “valvola di sicurezza” che consenta al giudice di modulare la pena, onde adeguarla alla concreta gravità della singola condotta, può determinare l'irrogazione di una sanzione non proporzionata. [M. Pignataro]

NUOVA IPOTESI DI INCOMPATIBILITÀ NEL GIUDIZIO PENALE

Corte cost., sent. 5 marzo – 3 maggio 2024, n. 93, Pres. Barbera, red. Modugno

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 34, c. 2 codice di procedura penale]

(artt. 3, 24, comma 2, 111, comma 2, e 117, comma 1, Cost., n relazione all'art. 6, paragrafo 1, CEDU)

Con la sentenza in esame la Corte introduce una nuova ipotesi di incompatibilità del giudice penale che, in diversa e precedente fase del medesimo procedimento, si sia espresso nel merito della *res iudicanda*. In particolare, la questione sollevata dal GIP del Tribunale di Napoli concerne la **mancata previsione di incompatibilità a decidere sull'opposizione all'archiviazione del giudice per le indagini preliminari che, nel rigettare una richiesta di emissione di decreto penale di condanna, abbia espresso il convincimento che sussista la causa di esclusione**

della punibilità legata alla particolare tenuità del fatto. La Corte dichiara tale omissione del legislatore incompatibile con l'**art. 111, comma 2 Cost.** Tale parametro costituzionale informa la disciplina dell'incompatibilità, mirando in particolare ad assicurare che il giudice agisca effettivamente quale soggetto terzo, evitando che 'possa pronunciarsi condizionato dalla **"forza della prevenzione"**, cioè dalla tendenza a confermare una decisione o a mantenere un atteggiamento già assunto, derivante da valutazioni che sia stato precedentemente chiamato a svolgere in ordine alla medesima *res iudicanda*' (para 4.1). La giurisprudenza costituzionale ha individuato le condizioni che determinano l'incompatibilità (sentt. nn. 172/2023, 64/2022, 91/2023, 64/2022, 16/2022) nell'incidenza delle preesistenti valutazioni sulla medesima *res iudicanda*, nella sussistenza di una vera e propria valutazione che il giudice è chiamato a compiere, di natura sostanziale e non puramente formale, e infine nella collocazione di tale precedente valutazione in una fase diversa del procedimento. Tali requisiti ricorrono nel caso della valutazione in merito all'opposizione all'archiviazione per particolare tenuità del fatto, in cui il giudice di trova a valutare lo stesso fatto criminoso prima in sede di esame della richiesta di decreto penale di condanna e poi in sede di opposizione, pregiudicando quindi il principio di terzietà e imparzialità. [M. Morvillo]

I LIMITI POSTI DAL LEGISLATORE REGIONALE ALLE LOCAZIONI TURISTICHE NELL'AMBITO DELL'*HOME SHARING* NON INVADONO LA COMPETENZA STATALE IN MATERIA DI ORDINAMENTO CIVILE

Corte cost., sent. 21 febbraio – 24 maggio 2024, n. 94, Pres. Barbera, red.
Sciarrone Alibrandi

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

(Art. 4, c. 1°, lett. f), ultimo periodo, della legge della Regione Valle d'Aosta
18/07/2023, n. 11)

[art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione e all'art. 2, primo comma, lettere g) e q), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta)]

Con la sentenza n. 94 del 2024, la Corte costituzionale ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Governo avente ad oggetto la legge regionale della Valle d'Aosta n. 11/2023. La Regione autonoma Valle

d'Aosta/Vallée d'Aoste, nell'esercizio della competenza legislativa in materia di urbanistica e turismo riconosciuta dallo Statuto regionale, aveva previsto con la legge regionale menzionata, all'art. 4, c. 1, lett. f (ultimo periodo), l'obbligo in capo al locatore di rendere, tra gli adempimenti amministrativi correlati alle locazioni turistiche, una dichiarazione sostitutiva attestante – tra l'altro – i periodi di esercizio dell'attività di locazione turistica. La norma era volta a consentire la verifica della corretta applicazione dell'imposta di soggiorno e ad assicurare l'effettivo svolgimento dell'attività di vigilanza e controllo da parte delle amministrazioni locali. Per le medesime attività turistiche, ove aventi ad oggetto camere arredate ubicate in unità abitative rientranti nella categoria di destinazione d'uso ad abitazione permanente o principale, la legge regionale stabiliva altresì una durata massima per le locazioni, fissata in centottanta giorni annui.

Secondo il Governo, tale norma, determinando un'indebita compressione delle facoltà proprietarie e quindi dell'autonomia privata, avrebbe violato la competenza statale in materia di «ordinamento civile» ex art. 117, c. 2, lett. l).

La Corte costituzionale ha tuttavia rigettato la questione. La norma censurata si inserisce nel quadro della regolamentazione del c.d. *home sharing* e presenta la finalità di promuovere, vigilare e controllare le attività turistiche che prevedono temporanei mutamenti nell'utilizzo degli immobili. Essa non incide sulla disciplina della durata dei contratti di locazione turistica breve: pertanto, essa non incide sulla materia dell'«ordinamento civile», ponendosi al contrario al crocevia delle materie dell'urbanistica e del turismo, assegnate alla competenza legislativa primaria della Regione autonoma Valle d'Aosta. [B. Sboro]

ADEGUATE E IDONEE LE RISORSE RISERVATE AI TRASPORTI AEREI DA E PER LA SARDEGNA.

Corte cost., sent. 19 marzo – 30 maggio 2024, n. 95, Pres. Barbera, red.
Buscema

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[legge 29 dicembre 2022, n. 197, art. 1, commi 494, 495, 496]

(artt. 5, 81, 116, 117, comma 3, 119, 136 Cost.; Stat. Reg. Sardegna, artt. 3, 7, 8)

La Regione Sardegna impugnava tre norme della legge n. 197/2022 concernenti l'attribuzione di risorse (5 milioni di € a partire dal 2023 e 15 milioni di € a

decorrere dal 2024) volte ad efficientare i collegamenti aerei da e per l'isola (comma 494). Tale fondo, destinato ai soli residenti sardi (comma 495), doveva essere disciplinato secondo decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze – da adottarsi entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge.

Secondo la Regione, si trattava di somme inadeguate rispetto al reale fabbisogno e previste senza alcuna procedura di concertazione. In particolare, i commi 494 e 495, sarebbero state poste in essere in violazione dello Statuto sardo, per il quale la materia della «continuità territoriale» è attratta in potestà legislativa, in forza del principio del parallelismo ex art. 6 Stat. reg. Sardegna.

Ulteriormente, dalla lettura del ricorso, emergevano diverse violazioni costituzionali, concernenti la ragionevolezza (artt. 3 e 23 Cost.), lo «svilimento della sfera di autonomia costituzionale riconosciuta alla Regione dallo statuto speciale» (art. 116 Cost.), il principio di leale collaborazione (artt. 5 e 117 Cost.), la perequazione delle risorse (art. 119 Cost.), l'obbligo del prioritario intervento finanziario in ossequio al principio dinamico di bilancio (art. 81 Cost.), nonché dell'art. 136, atteso il mancato adempimento di quanto stabilito nella sentenza n. 6/2019, con la quale era stato imposto allo Stato di procedere a una ragionevole e proporzionata quantificazione degli oneri derivanti dallo svantaggio per il regime di insularità, al fine di dare sollecita applicazione alle disposizioni statutarie e costituzionali garanti l'autonomia della ricorrente.

Preliminarmente, la Corte dichiarava inammissibili le censure promosse nei Confronti dei commi 494 e 495 dell'art. 1 della legge di bilancio statale, in relazione agli artt. 119 Cost. (per non aver dimostrato il pregiudizio patito) e 3 Cost. (per carente ricostruzione del quadro normativo). Per quanto concerne, invece, le questioni di legittimità costituzionale poste sui commi 494, 485 e 496 in relazione agli artt. 116 e 117 Cost., la Corte rileva l'apoditticità delle censure sollevate, nonché l'assoluta genericità. Parimenti, per le questioni sollevate in relazione all'art. 81 Cost., si tratterebbe di censure che non raggiungevano la «soglia minima di chiarezza e completezza» (sentenze nn. 125/2023, 42/2021, *ex plurimis*).

Archivate le questioni preliminari, la Corte avviava lo scrutinio sulle norme sospettate di incostituzionalità a partire dalla presunta violazione del giudicato costituzionale ex art. 136 Cost., ricordando che una violazione di tale tenore, rileva ogni volta in cui il legislatore riproduce o fa rivivere norme precedentemente dichiarate incostituzionali, preservandone in tal modo l'efficacia. Nel caso di specie, il nesso tra la normativa dichiarata incostituzionale con sentenza n. 6/2019 e quella sottoposta a scrutinio nel presente giudizio non sussiste: nel primo caso (concernente il bilancio 2018 e il bilancio pluriennale 2018-2020), non venivano riconosciute alla Regione Sardegna risorse idonee a sviluppare la programmazione delle funzioni regionali; nel secondo caso oggetto di scrutinio, invece, le risorse si riferiscono ad un settore limitato (lo spazio aereo) e si aggiungono ad altri interventi perequativi

(Fondo perequativo infrastrutturale, Piano nazionale complementare, Fondo per lo sviluppo e la coesione, Fondi strutturali europei, Piano nazionale di ripresa e resilienza) finalizzati alla rimozione degli svantaggi derivanti dall'insularità.

Non configurandosi una «mera riproduzione normativa», il giudicato non è violato e la questione è infondata.

Parimenti infondate sono le questioni concernenti i commi 494, 495 e 496 in relazione al principio di leale collaborazione.

La Corte ricorda che i pareri e le intese si rendono necessari quando vi sia un intreccio (ovvero una interferenza o concorso) di competenze legislative che non permetta di individuare un «ambito materiale che possa considerarsi nettamente prevalente sugli altri» (sentenze nn. 71/2018 e 114/2022), ovvero nei casi in cui la disciplina del finanziamento trovi giustificazione nella cosiddetta attrazione in sussidiarietà della stessa allo Stato, ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenze nn. 123/2022 e n. 71/2018).

Diversamente da quanto assunto dalla ricorrente, si tratta di materie concernenti aiuti sociali, ex art. 107, par. 2, lett. a), TFUE, coerenti con la previsione dell'art. 119 Cost., poiché «la finalità del fondo è quella di garantire un completo ed efficace sistema di collegamenti aerei da e per la Sicilia e da e per la Sardegna; la *ratio* della normativa impugnata consiste nel riconoscimento della peculiarità delle isole e nella promozione delle misure per rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità; l'oggetto riguarda il finanziamento di interventi per la mobilità dei cittadini residenti nel territorio delle due isole».

La ricostruzione dell'ambito competenziale porta ad escludere il collocamento di tale fattispecie alle disposizioni statutarie concernenti la potestà legislativa regionale, per cui non sussiste alcuna violazione del principio di leale collaborazione.

Parimenti infondata è la questione sollevata in relazione agli artt. 3 e 23 Cost. per l'assenza di qualsivoglia forma di contraddittorietà tra «la complessiva finalità perseguita dal legislatore – riconoscere le peculiarità delle isole e promuovere le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità – e l'istituzione di un fondo per garantire un completo ed efficace sistema di collegamenti aerei da e per la Sicilia e da e per la Sardegna, destinato al finanziamento di interventi per la mobilità dei cittadini residenti nel territorio della Sicilia e della Sardegna».

Sul punto, la Corte precisa non solo che non vi è stata alcuna attribuzione di potere regolamentare al Governo, ma che proprio il parametro ex art. 23 Cost. è inconferente rispetto alla questione sollevata. [L. Di Majo]

**RIFORMA DEL PROCESSO CIVILE: INTERPRETAZIONE
ADEGUATRICE DELLA CORTE SUL NUOVO ART. 171-BIS C.P.C.
A TUTELA DEL CONTRADDITTORIO**

Corte cost., sent. 9 maggio – 3 giugno 2024, n. 96, Pres. Modugno, red.
Amoroso

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 171-bis c.p.c.]

(Artt. 3, 24, 76 e 77 Cost.)

Il Tribunale di Verona dubita della legittimità costituzionale del nuovo art. 171-bis c.p.c. introdotto dalla cd. “Riforma Cartabia”.

Ai sensi della citata disposizione, entro quindici giorni dalla scadenza del termine di costituzione per il convenuto, il giudice istruttore è chiamato a verificare d’ufficio la regolarità del contraddittorio compiendo una serie di controlli (tra i quali la verifica dell’integrità contraddittorio, della validità della citazione e della comparsa di risposta, degli eventuali difetti di rappresentanza, della validità della notificazione) e a fissare conseguentemente l’udienza di comparizione delle parti (differendola, se necessario, rispetto a quella indicata nell’atto di citazione).

L’intento della norma, come desumibile anche dalla relazione illustrativa, è quello di giungere «alla prima udienza con l’eliminazione o la sanatoria di eventuali vizi processuali emersi nella fase introduttiva del processo e con la delimitazione, tendenzialmente definitiva, del perimetro del *quod decidendum* e del *quod probandum*», evitando, ove possibile, la regressione del giudizio.

Ad avviso del giudice rimettente, la disposizione in parola è viziata sotto diversi profili.

In primo luogo, si profilerebbe una violazione dell’art. 76 Cost. per eccesso di delega, in quanto la legge n. 206 del 2021 «non contempla alcun intervento anticipato dell’autorità giudiziaria prima dell’udienza di comparizione delle parti».

La Corte ha dichiarato non fondata la questione, osservando che «i confini del potere legislativo delegato risultano complessivamente dalla determinazione dell’oggetto e dei principi e criteri direttivi, unitariamente considerati, con la conseguenza che, nell’ambito di tale cornice, riveniente da un’interpretazione anche sistematica e teleologica della delega, deve essere inquadrata la discrezionalità del legislatore delegato, il quale è chiamato a sviluppare, e non solo ad eseguire, le previsioni della legge di delega» (v. sentt. n. 79 del 2019, n. 198 del 2018 e n. 104 del 2017). Nel caso di specie la previsione contenuta nel decreto legislativo è comunque riconducibile al criterio di delega (di cui all’art. 1, comma 5, lettera *i*), della legge n. 206 del 2021), che demanda al Governo l’introduzione di norme funzionali all’anticipazione dello scambio di memorie rispetto alla prima udienza

e al «generale canone della concentrazione processuale» anch'esso sancito dalla legge delega.

In secondo luogo, il giudice rimettente ha censurato la presunta violazione dell'art. 3 Cost. per il differente trattamento delle diverse questioni rilevabili d'ufficio dalle quali possono conseguire provvedimenti ordinatori (ad esempio, l'ordine di chiamata del terzo o il rinnovo della notifica) e quelle ulteriori che devono solo essere “segnalate” alle parti per l'“opportuna trattazione”.

Neppure tale censura è condivisa dalla Corte, che osserva come la diversa disciplina sia giustificata dalla diversa incidenza sull'avanzamento del processo delle due tipologie di questioni rilevabili d'ufficio.

In terzo luogo, il giudice rimettente ritiene che – per come formulata – la disposizione comporterebbe una lesione del principio del contraddittorio, in quanto imporrebbe alle parti, **ancor prima che queste possano interloquire sulle relative questioni rilevate d'ufficio**, oneri processuali (ad esempio la chiamata di un terzo) che, se rimasti inadempiti, potrebbero comportare conseguenze pregiudizievoli. Sul punto, la Corte ritiene che «la censura del giudice rimettente coglie nel segno laddove evidenzia una possibile compressione del diritto di difesa». Nondimeno, piuttosto che dichiarare l'illegittimità della disposizione censurata, la Corte ne ricostruisce una «interpretazione adeguatrice». Innanzi tutto, osserva la Corte, il giudice può fissare, d'ufficio o su sollecitazione delle parti, ai sensi degli artt. 175 e 127 c.p.c. un'udienza *ad hoc* (anticipata rispetto all'udienza di trattazione e alle stesse memorie *ex art. 171-ter c.p.c.*) per dirimere le questioni di rito controverse.

Peraltro, **ove a fronte di specifica istanza il giudice non disponga un'udienza *ad hoc*** (non essendovi obbligato) e gli ordini giudiziali rimangano inadempiti, **il giudice non dovrà «assumere i provvedimenti “sanzionatori” in chiave processuale se conferma la propria decisione, dopo l'esplicazione del dovuto contraddittorio, all'udienza di trattazione, ma adotta quelli necessari per l'ulteriore corso del giudizio»**. In altre parole, nel paradigma definito dall'interpretazione “adeguatrice”, la contestazione tempestiva delle parti degli ordini contenuti nel decreto emanato *ex art. 171-bis c.p.c.* con contestuale istanza di un'udienza interlocutoria impedisce la maturazione di decadenze sino all'udienza di trattazione e all'eventuale “rinnovazione” (con ordinanza e nuova assegnazione di termini) dell'ordine giudiziale.

Da ultimo, è invece dichiarata inammissibile la qdl sollevata sulla presunta violazione dell'art. 77 Cost. costituente “parametro inconferente” in quanto la disposizione censurata non è stata adottata con decreto-legge ma con decreto legislativo. [F. Conte]

**POLITICA E AMMINISTRAZIONE NELLA DISCIPLINA DELLA IN-
CONFERIBILITÀ DEGLI INCARICHI DI AMMINISTRATORE DI ENTI
PRIVATI SOTTOPOSTI A CONTROLLO PUBBLICO**

**Corte cost., sent. 5 marzo – 4 giugno 2024, n. 98, Pres. Barbera, red. San
Giorgio**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[D.lgs. 8 aprile 2013, n. 39, artt. 1, comma 2, lett. f), e 7, comma 2, lett. d)]

(artt. 3, 4, 5, 51, 76, 97, 114 e 118, Cost.)

La sentenza dichiara l'illegittimità costituzionale, per **eccesso di delega**, degli artt. 1, comma 2, lettera f), e 7, comma 2, del d.lgs. n. 39 del 2013, nella parte in cui non consentono di conferire l'incarico di amministratore di ente di diritto privato – sottoposto a controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a quindicimila abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione – a coloro che, nell'anno precedente, abbiano ricoperto la carica di presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato controllati da amministrazioni locali (provincia, comune o loro forme associative in ambito regionale).

La questione era stata sollevata dal TAR per il Lazio, anche in riferimento a parametri sostanziali, assorbiti poi nel giudizio in seguito all'accoglimento in riferimento all'art. 76 Cost.

La Corte rileva che la delega disposta dall'art. 1, comma 49, della legge n. 190 del 2012 autorizzava il Governo a modificare la disciplina vigente in materia di attribuzione di incarichi dirigenziali e di responsabilità amministrativa di vertice nelle amministrazioni pubbliche, cioè degli **incarichi «che comportano funzioni di amministrazione e gestione»**, con l'obiettivo della prevenzione e del contrasto della corruzione, nonché della prevenzione dei conflitti di interessi. In tale quadro, tra gli incarichi oggetto di disciplina erano stati inclusi, secondo un approccio sostanziale che coinvolgeva tutti gli enti svolgenti una funzione pubblica, anche gli incarichi presso gli «enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico esercitanti funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici», utilizzando una nozione ampia di funzionario pubblico, comprensiva, sulla falsariga dell'art. 54, secondo comma, Cost., di tutti coloro cui sono affidate «funzioni pubbliche» di rilievo amministrativo, a prescindere dalla natura, pubblica o privata, dell'ente presso il quale l'incarico è ricoperto.

La sentenza conferma che il Governo, **nell’attuazione della delega**, dispone di **marginii di discrezionalità che gli consentono di introdurre norme che rappresentino un coerente sviluppo o anche un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante**. Tuttavia, come pure risulta dai precedenti, tale discrezionalità “*va apprezzata e ritenuta in relazione al **grado di specificità dei criteri fissati dalla legge di delega e in coerenza con la ratio sottesa a questi ultimi**”*. Questo principio vale a maggior ragione ove la delega abbia ad oggetto il riordino della disciplina già esistente in una materia caratterizzata dall’elevata complessità e tale da comportare rilevanti limitazioni all’accesso al lavoro, che è un aspetto del diritto al lavoro (art. 4 Cost.), qualificato, anche con riferimento ai pubblici uffici, come fondamentale diritto di libertà della persona umana.

Si imponeva, dunque, una **lettura restrittiva della delega**.

Ora, considerato che, nell’individuare gli **incarichi di provenienza ostativi**, la legge delega si era limitata ad indicare **solo quelli di natura politica** (comma 50, lettera c), **con esclusione di quelli di natura amministrativo-gestionale** (salvo il caso, dell’amministrativo di ente pubblico finanziato o controllato dalla amministrazione nominante), la menzione degli «incarichi di amministratore ... di enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico» doveva essere limitati agli **incarichi di destinazione, non anche agli incarichi di provenienza**.

La sentenza evidenzia che **l’allargamento delle ipotesi di inconferibilità associandola alla precedente titolarità di incarichi privi di connotazione politica confliggeva con la volontà dal legislatore delegante**. Questi aveva fatto un bilanciamento che sacrificava parzialmente istanze pur ricollegabili a interessi costituzionalmente protetti (quali l’efficienza dell’agire amministrativo e l’accesso al lavoro dei professionisti) a fronte dell’**interesse a garantire l’imparzialità dell’azione amministrativa, anche nella forma anticipata della “apparenza” di imparzialità**; ma tale bilanciamento trovava fondamento nella natura politica della precedente posizione ricoperta dal funzionario, considerata potenzialmente confliggente con tale esigenza, mentre non poteva giustificare l’ulteriore estensione della garanzia preventiva anche ad ipotesi prive di qualsiasi percepibile collegamento con lo svolgimento di cariche o incarichi politici. [F. Corvaja]

L’IRRAGIONEVOLEZZA DELLA NORMATIVA SUL TRASFERIMENTO DEI DIPENDENTI PUBBLICI CON FIGLI MINORI DI 3 ANNI

Corte Cost., sent. del 16 aprile – 4 giugno 2024, n. 99, Pres. Barbera, red.

D’Alberti

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 42-*bis*, comma 1, del d.lgs. n. 151 del 2001]

(artt. 3 Cost.)

È fondata la qlc che ritiene illegittimo la disposizione che disciplina il trasferimento temporaneo in favore dei dipendenti pubblici che siano genitori di figli minori di tre anni. La normativa prevedeva infatti che il dipendente pubblico, a richiesta «può essere assegnato», per un periodo, anche frazionato, complessivamente non superiore a 3 anni, «ad una sede di servizio ubicata nella stessa provincia o regione nella quale l'altro genitore esercita la propria attività lavorativa». L'assegnazione è subordinata alla sussistenza di un posto «vacante e disponibile di corrispondente posizione retributiva», salvo motivato dissenso delle amministrazioni di provenienza e di destinazione, «limitato a casi o esigenze eccezionali», da comunicare «all'interessato entro trenta giorni dalla domanda» (art. 42-*bis*, comma 1, del d.lgs. n. 151 del 2001). Non prevedendo anche la possibilità di chiedere trasferimento presso una sede ubicata nella stessa provincia o regione ove è fissata la residenza del nucleo familiare, la normativa è illegittima in quanto irragionevole rispetto alle finalità costituzionali cui l'istituto è preposto.

Il trasferimento temporaneo dei dipendenti pubblici ha infatti la finalità di favorire la ricomposizione dei nuclei familiari nei primissimi anni di vita dei figli, nel caso in cui i genitori si trovino a vivere separati per esigenze lavorative, e pertanto è preordinato alla realizzazione dell'obiettivo costituzionale di sostegno e promozione della famiglia, dell'infanzia e della parità dei genitori nell'accudire i figli.

Come è stato sottolineato anche dalla giurisprudenza amministrativa, il trasferimento temporaneo ha la «funzione di agevolare la cura dei minori nella primissima infanzia», proteggendo quindi «i valori della famiglia, e più in generale della genitorialità, tutelati dall'art. 30 della Costituzione [...] e dal successivo art. 31 [...]» (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 16 febbraio 2021, n. 1418).

Poiché chiara è *ratio* dell'istituto, non risulta ragionevole consentire il trasferimento temporaneo del genitore che sia dipendente pubblico solo nella provincia o regione in cui lavora l'altro genitore: tale limitazione, infatti, si fonda sul presupposto per cui il figlio minore da accudire si trovi necessariamente nella medesima provincia o regione in cui è fissata la sede lavorativa dell'altro genitore. Tuttavia, una simile presunzione non tiene adeguatamente conto della maggiore complessità ed eterogeneità che viene oggi a caratterizzare l'organizzazione della vita familiare, alla luce delle trasformazioni che hanno investito sia le modalità di svolgimento delle prestazioni lavorative, grazie anche alle nuove tecnologie, sia i sistemi di trasporto (si veda la sent. 209/2022). [F. Minni]

**LA DISCIPLINA SANZIONATORIA RELATIVA AL VERSAMENTO
IRBA DEVE ESSERE DISAPPLICATA IN QUANTO CONTRARIA AL DI-
RITTO
EUROPEO**

**Corte cost., sent. 11 aprile – 4 giugno 2024, n. 100, Pres. Barbera, red. San
Giorgio**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 4 della legge della Regione Molise 31 dicembre 2004, n. 38, come modi-
ficato dall'art. 5, comma 1, della legge della Regione Molise 30 gennaio 2018, n.
2]

(art. 3 Cost.)

Secondo la prospettazione del giudice rimettente, la disposizione censurata confliggerebbe con i principi di eguaglianza e di proporzionalità di cui all'art. 3 Cost., in quanto, nel sottoporre alla medesima **sanzione amministrativa il mancato versamento dell'IRBA** e il suo pagamento tardivo e, nell'applicare, in tale ultima ipotesi, interessi di mora in misura fissa, da un lato, equiparerebbe irragionevolmente situazioni diseguali e, dall'altro, prevederebbe un trattamento sanzionatorio non proporzionato al differente disvalore delle violazioni punite nonché interessi di mora non commisurati alla durata del ritardo.

Tuttavia, secondo la Corte le questioni sono inammissibili per difetto di rilevanza. Infatti, il giudice *a quo* avrebbe dovuto **disapplicare** la norma sanzionatoria sospettata di illegittimità costituzionale per contrasto con la **giurisprudenza della Corte di giustizia UE** in materia di imposizione indiretta supplementare sui prodotti sottoposti ad accisa e, in particolare, a quella in materia di IRBA.

Pertanto, «venuto meno il presupposto legittimante la sopravvivenza della norma sanzionatoria oggetto di censura, ne consegue il difetto di rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate, che, pertanto, devono essere dichiarate inammissibili». [M. Caldironi]

**INSINDACABILITÀ DEI PARLAMENTARI: LA CORTE MODIFICA
LA PROPRIA GIURISPRUDENZA SUL NESSO FUNZIONALE DELLE**

**OPINIONI *EXTRA MOENIA*, CHE COMUNQUE DEVONO
RISPETTARE LA DIGNITÀ DI SOGGETTI TERZI**

Corte cost., sent. 10 aprile – 12 giugno 2024, n. 104, Pres. Barbera, red.
Patroni Griffi

Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

[Deliberazione della Camera dei deputati del 18/01/2023, che approva la proposta della Giunta per le autorizzazioni (doc. IV-ter, n. 11-A) di ritenere insindacabili, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, le dichiarazioni di Carlo Fidanza, deputato all'epoca dei fatti]

(art. 68, primo comma, Cost.)

La Corte costituzionale ha **respinto il conflitto di attribuzione promosso dal Tribunale di Milano** nei confronti la Camera dei deputati, che aveva affermato l'insindacabilità delle dichiarazioni rese dall'allora deputato Carlo Fidanza in un video su un *social network*.

Nel video in questione, l'on. Fidanza aveva espresso affermazioni critiche in ordine a una mostra da egli definita come pornografica. A breve distanza temporale, l'allora deputato aveva **presentato un'interrogazione parlamentare su tale vicenda**.

A seguito di querela per diffamazione relativa alle dichiarazioni del deputato, la Camera dei deputati – su richiesta del Tribunale di Milano – aveva deliberato che quelle affermazioni sono **opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari, in quanto tali insindacabili ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.**

Il Tribunale di Milano, non condividendo la decisione della Camera, aveva promosso conflitto di attribuzione tra poteri, ritenendo che le **dichiarazioni incriminate non rientrassero nell'esercizio delle funzioni parlamentari e fossero pertanto soggette al giudizio dell'autorità giudiziaria ordinaria**, non sussistendo il **nesso funzionale con l'attività parlamentare**.

Preliminarmente, la Corte ha ribadito che l'insindacabilità delle opinioni prevista dall'art. 68, primo comma, Cost. vuole garantire alle Camere che **i parlamentari possano svolgere nel modo più libero la rappresentanza della Nazione delineata dall'art. 67 Cost.** Secondo la Corte, escludendo ogni forma di responsabilità giuridica, **la Costituzione pone dunque una deroga al principio di parità di trattamento davanti alla giurisdizione**, tanto più delicata in quanto l'opinione espressa dal

parlamentare può collidere con beni inviolabili della persona, come l'onore, la reputazione e la dignità.

Proprio in ragione del **necessario contemperamento degli interessi in gioco**, la Costituzione protegge esclusivamente le **opinioni rese nell'esercizio della funzione parlamentare, indipendentemente dal luogo in cui esse vengano espresse**.

A tal fine, quando si tratti di opinioni rese fuori dalle sedi parlamentari – e sempre che di opinioni si tratti e non, ad esempio, di insulti o minacce – la Corte ha ribadito che la propria giurisprudenza ha considerato indici rivelatori dell'esistenza della connessione con l'esercizio delle funzioni parlamentari la **sostanziale corrispondenza con opinioni espresse nell'esercizio di attività parlamentare tipica e la sostanziale contestualità temporale fra tale ultima attività e l'attività esterna**. In tali circostanze, infatti, le opinioni rese fuori dalle sedi vogliono dar conto del significato dell'attività compiuta nell'esercizio del mandato.

La Corte ha tuttavia specificato che tale affermazione non esclude che **anche ad opinioni non connesse ad atti parlamentari possa essere applicato l'art. 68, primo comma, Cost., quando sia evidente e qualificato il nesso con l'esercizio della funzione parlamentare**. In eventualità del genere, lo scrutinio della Corte deve essere particolarmente rigoroso, in ragione dei contrapposti interessi costituzionali e per evitare che l'immunità si trasformi in privilegio. Deve trattarsi, dunque, non di opinioni politiche che può esprimere ogni cittadino nei limiti di cui all'art. 21 Cost., ma di **opinioni funzionali all'esercizio del mandato parlamentare e della rappresentanza della Nazione e che siano «improntate al rispetto della dignità dei destinatari della critica e della denuncia politica»**.

Tanto premesso, la Corte ha quindi **respinto il ricorso**, affermando che le dichiarazioni di Fidanza presentavano un **legame temporale e sostanziale con gli atti parlamentari**, poiché facevano seguito a un'interrogazione formale e riflettevano un'attività di tutela dell'infanzia già manifestata in sede parlamentare. [A. Contieri]

**LA COSTITUZIONALITA' DI UNA DISCIPLINA CHE DEROGA
ALLA NORMATIVA ORDINARIA DI TUTELA DELLA SALUTE E
DELL'AMBIENTE, IN RELAZIONE AD ATTIVITÀ PRODUTTIVE DI
INTERESSE STRATEGICO NAZIONALE DIPENDA DALLA SUA TEM-
PORANEITA'**

**Corte cost., sent. 7 maggio – 13 giugno 2024, n. 105, Pres. Barbera, red. Vi-
ganò**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 104 bis, c. 1° bis.1, delle Norme di attuazione del codice di procedura penale, come introdotto dall'art. 6 del decreto-legge 05/01/2023, n. 2, convertito, con modificazioni, nella legge 03/03/2023, n. 17]

(artt. 2 e 32, 9 Cost., 41, c. 2 Cost.)

Con la sent. 105/2004 la Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 104-bis, c. 1-bis.1, quinto periodo, delle *Norme di attuazione del codice di procedura penale*, per come introdotto dall'art. 6 del d.l. 2/2023, convertito, con modificazioni, nella l. 17/2023, nella parte in cui non prevede che le misure ivi previste si applichino per un periodo di tempo non superiore a trentasei mesi. La normativa censurata (che, dettando una disciplina generale e astratta e, perciò, applicabile a un numero indeterminabile di casi analoghi, non si sarebbe potuta ritenere una legge-provvedimento) – che si era resa necessaria in considerazione della mancanza di alternative che fossero rapidamente attuabili per lo smaltimento dei reflui industriali del complesso petrolchimico siracusano, con la necessità quindi di interrompere l'attività industriale e il conseguente pregiudizio sulle soglie occupazionali e sugli indicatori economici – riconosceva al Governo la possibilità di adottare, nel caso di sequestro di impianti ritenuti imprescindibili per la continuazione di attività di carattere strategico nazionale, “misure di bilanciamento” volte alla salvaguardia della salute e dell'ambiente, senza che esse potessero negativamente incidere sugli interessi economici nazionali e salvaguardando altresì i livelli occupazionali. La Corte, dunque, osserva come le misure attraverso le quali si impone la prosecuzione di determinate attività produttive che assumono specifico rilievo strategico per l'economia nazionale o che mirino a salvaguardare i livelli occupazionali, a dispetto del sequestro degli impianti disposto dall'Autorità giudiziaria, debbano ritenersi costituzionalmente legittime esclusivamente ove siano adottate per il tempo necessario alla realizzazione delle misure di risanamento ambientale. Del resto, secondo la Corte, la normativa di riferimento il giudice che abbia disposto il sequestro, una volta che tali misure siano adottate, sarà tenuto ad autorizzare la continuazione dell'attività dell'impianto, senza che possa essere messa in discussione la legittimità della scelta governativa. E tuttavia, come pure evidenzia la Corte, il vaglio di legittimità costituzionale della normativa impugnata deve necessariamente tenere in considerazione che «**La legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 (Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente) ha, in effetti, attribuito espresso rilievo costituzionale alla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni (art. 9, terzo comma, Cost.); e ha inserito tra i limiti alla**

libertà di iniziativa economica menzionati nell'art. 41, secondo comma, Cost. le ragioni di tutela dell'ambiente, oltre che della salute umana», tanto che essa avrebbe consacrato «direttamente nel testo della Costituzione il mandato di tutela dell'ambiente, inteso come bene unitario, comprensivo delle sue specifiche declinazioni rappresentate dalla tutela della biodiversità e degli ecosistemi, ma riconosciuto in via autonoma rispetto al paesaggio e alla salute umana, per quanto ad essi naturalmente connesso; e vincola così, esplicitamente, tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa». Secondo la Corte, dunque, a mezzo della riforma si è posto un limite, da individuarsi nella tutela della salute e dell'ambiente, alla libertà di iniziativa economica. Ad ogni modo, a fronte di queste basi la Corte ha ritenuto comunque non incompatibile con la Costituzione una normativa che consenta al Governo, in una situazione di crisi e sempre in via provvisoria, di adottare provvedimenti conformi alla normativa vigente che permettano la continuità produttiva di stabilimenti che abbiano carattere strategico nazionale, allo stesso tempo contenendo il più possibile i rischi per l'ambiente, la sicurezza dei lavoratori e la salute. Allo stesso tempo, tuttavia, **tali misure** (la cui adozione dovrà pur sempre essere preceduta da una congrua attività istruttoria) dovranno pur sempre «essere funzionali all'obiettivo di ricondurre gradualmente l'attività stessa, nel minor tempo possibile, entro i limiti di sostenibilità fissati in via generale dalla legge in vista – appunto – di una tutela effettiva della salute e dell'ambiente. In altre parole, le misure in questione – che dovranno naturalmente mantenersi all'interno della cornice normativa fissata dal complesso delle norme di rango primario in materia di tutela dell'ambiente e della salute – **dovranno tendere a realizzare un rapido risanamento della situazione di compromissione ambientale o di potenziale pregiudizio alla salute determinata dall'attività delle aziende sequestrate. E non già, invece, a consentirne indefinitamente la prosecuzione attraverso un semplice abbassamento del livello di tutela di tali beni**». È proprio in conseguenza di tali rilievi che la Corte ha ritenuto, peraltro, che una disciplina come quella in discorso possa essere ritenuta legittima sotto il profilo costituzionale solo ove si possa effettivamente riguardare alla stregua di “disciplina interinale”, essendo ugualmente censurabile nella disciplina in esame «La mancata fissazione di un termine massimo di durata di operatività della previsione del quinto periodo del comma 1-*bis*.1 dell'art. 104-*bis* norme att. cod. proc. pen.» che «finisce, invece, per configurare un sistema di tutela dell'ambiente parallelo a quello ordinario, e affidato a una disposizione dai contorni del tutto generici: come tali inidonei ad assicurare che, a regime, l'esercizio dell'attività di tali stabilimenti e impianti si svolga senza recare pregiudizio alla salute e all'ambiente». [Y. Guerra]

SENTENZE *IN MALAM PARTEM*: È INAMMISSIBILE LA QUESTIONE FINALIZZATA A RIPRISTINARE IL REGIME DI PROCEDIBILITÀ D'UFFICIO

Corte cost., ord. 21 maggio – 13 giugno 2024, n. 106, Pres. Barbera, red. Viganò

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 605, comma 6, c.p., introdotto dall'art. 2, comma 1, lett. d), del d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, e dell'art. 1, comma 15, della legge 27 settembre 2021, n. 134]

(artt. 3, 13, 97 e 112 Cost.)

Il giudice *a quo* censura la scelta del d.lgs. n. 150 del 2022 di prevedere la procedibilità a **querela** del delitto di sequestro di persona, in attuazione del criterio di delega contenuto nell'art. 1, comma 15, della legge n. 134 del 2021. Tuttavia, sulla base della formulazione letterale di tale criterio, il legislatore delegato aveva ampia discrezionalità nel selezionare i reati contro la persona cui estendere la procedibilità a querela. Pertanto, il vizio lamentato dal rimettente concerne esclusivamente le scelte del legislatore delegato: ciò che comporta la manifesta inammissibilità per *aberratio ictus*.

Inoltre, relativamente alle questioni concernenti l'art. 2, comma 1, lettera d), del d.lgs. n. 150 del 2022 è chiaro che il fine del rimettente è quello di ripristinare, a seguito dell'auspicata dichiarazione di illegittimità costituzionale, il regime di **procedibilità d'ufficio** per tutti o, almeno, per una parte dei fatti previsti dall'art. 605, primo comma, c.p. Per questo l'eventuale accoglimento delle questioni prospettate inciderebbe in senso peggiorativo sulla

risposta punitiva nei confronti del condannato, ampliando il novero delle ipotesi di sequestro di persona perseguibili e punibili. Le questioni sono, allora, inammissibili, stante il divieto di pronunce di illegittimità costituzionale *in malam partem* in materia penale. [F. Pedrini]

LIMITI ALL'ELETTORATO PASSIVO E RICONOSCIMENTO DEL VINCOLO DI AFFINITÀ

Corte cost., sent. 20 marzo – 18 giugno 2024, n. 107, Pres. Barbera, red. San Giorgio

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 64, co. 4, D.Lgs 18 agosto 2000, n. 267]

(artt. 2, 3 e 51 Cost.)

Con la presente decisione la Corte costituzionale, sollecitata da un ricorso in via incidentale presentato dalla Suprema Corte di Cassazione, sezione prima civile, ha dichiarato, in riferimento agli artt. 2, 3 e 51 Cost., «l'illegittimità costituzionale dell'art. 64, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000, nella parte in cui prevede che non possono far parte della giunta, né essere nominati rappresentanti del comune e della provincia, gli affini entro il terzo grado del sindaco o del presidente della giunta provinciale, anche quando l'affinità deriva da un matrimonio rispetto al quale il giudice abbia pronunciato, con sentenza passata in giudicato, lo scioglimento o la cessazione degli effetti civili per una delle cause previste dall'art. 3 della legge n. 898 del 1970».

La Suprema Corte, in particolare, dubitava della legittimità costituzionale «dell'art. 78, terzo comma, cod. civ., implicitamente richiamato dall'art. 64, comma 4, T.U.E.L., nella parte in cui stabilisce che “l'affinità non cessa per la morte, anche senza prole, del coniuge da cui deriva, salvo che per alcuni effetti specialmente determinati. Cessa se il matrimonio è dichiarato nullo, salvi gli effetti di cui all'art. 87, n. 4”, così prevedendo che il vincolo di affinità permanga per il parente del coniuge divorziato, malgrado il rapporto di coniugio da cui tale vincolo è stato determinato sia oramai sciolto, e impedendo la partecipazione di quest'ultimo alla giunta municipale a seguito di designazione ad opera dell'ex coniuge di un parente».

Al fine di sciogliere il dubbio di costituzionalità prospettato la Corte costituzionale, svolto preliminarmente il riepilogo del contesto normativo all'interno del quale viene sollevata la q.l.c., precisa, in primo luogo, come per giurisprudenza costante l'art. 51 Cost. vada ricondotto «alla sfera dei diritti inviolabili sanciti dall'art. 2 della Costituzione» quale «aspetto essenziale della partecipazione dei cittadini alla vita democratica» (già sent. n. 141 del 1996 punti 3 e 5 del considerato in diritto) ed esprima «il ruolo di garanzia generale di un diritto politico fondamentale, riconosciuto ad ogni cittadino» (già sent. n. 60 del 2023, punto 7 del considerato in diritto).

Si è poi ricordato come le restrizioni del contenuto di un diritto inviolabile siano «ammissibili solo nei limiti indispensabili alla tutela di altri interessi di rango

costituzionale, e ciò in base alla regola della necessarietà e della ragionevole proporzionalità di tale limitazione (sentenza. n. 141 cit., punto 3 del considerato in diritto)».

Dove il diritto all'elettorato passivo vada coniugato con gli interessi costituzionali protetti dall'art. 97, secondo comma, Cost., che affida al legislatore il compito di organizzare i pubblici uffici in modo che siano garantiti il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, le cause di incompatibilità alla carica, che del diritto all'elettorato passivo integrano una delle declinazioni, sono costituzionalmente legittime purché non introducano «differenze nel trattamento tra categorie omogenee di soggetti che siano manifestamente irragionevoli e sproporzionate al fine perseguito».

Tuttavia, nelle ipotesi all'esame del Giudice delle leggi «l'accesso ad un ufficio pubblico politico, qual è la partecipazione, quale componente, alla Giunta di un comune, ed alla nomina ad un ufficio di rappresentanza della municipalità, qual è la nomina a vice sindaco, con conseguente affermazione della relativa causa di incompatibilità, nel bilanciamento tra la cura dell'imparziale agire della pubblica amministrazione e la tutela del diritto inviolabile all'elettorato», si pongono «in contrasto con i canoni di proporzione e ragionevolezza». [C. Drigo]

NO ALLA PROROGA DELLE CONCESSIONI MARITTIME IN CONTRASTO CON IL DIRITTO UE

**Corte cost., sent. 16 aprile – 24 giugno 2024, n. 109, Pres. Barbera, red. San-
giorgio**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[LR Sicilia n. 2/2023, artt. 36 e 38]

(artt. 3, 9 e 117, co. 1 Cost. in relazione alla direttiva CE 12/12/2006 n. 123
art. 12)

Lo Stato ha promosso, in riferimento agli artt. 117, co. 1, 3 e 9 Cost., 14 e 17 del regio R.D.lgs n. 455/1946, conv. in l.cost. n. 2/1948, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 36 e 38 LR Sicilia n. 2/2023 (Legge di stabilità regionale 2023-2025), il primo dei quali prevede nuovi termini in materia di concessioni demaniali marittime, mentre il secondo stabilisce possibilità di derogare ai vincoli prescritti dallo statuto dell'Ente Parco.

La proroga delle concessioni demaniali, senza l'indizione di procedure imparziali e trasparenti per la selezione dei concessionari, si porrebbe, infatti, in contrasto con le previsioni dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, avente carattere *self executing*. La seconda disposizione, nel consentire di derogare alle disposizioni di vincolo previste dallo statuto del parco, potrebbe «risultare priva di effetti» oltre che viziata da «incoerenza e ambiguità» con violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

Sotto altro profilo, l'art. 38 della legge reg. Siciliana n. 2/2023 si porrebbe in contrasto «con la previsione del vincolo *ex lege*» di cui all'art. 142 d.lgs. n. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), invocata quale parametro interposto. Sulla scorta della giurisprudenza costituzionale, il ricorrente ricorda che i vincoli di tutela *ex lege*, ai sensi dell'art. 142 del cod. beni culturali, integrano un principio inderogabile della legislazione statale il quale, a sua volta, è un riflesso della necessaria impronta unitaria della pianificazione paesaggistica (Corte cost., n. 210/2016 e n. 64/2015).

La Corte costituzionale, ai fini di un corretto inquadramento della questione, da conto del travagliato susseguirsi, negli ultimi quindici anni, dei più importanti interventi normativi nella materia delle concessioni demaniali marittime e della relativa durata, a livello sia nazionale sia delle disposizioni vigenti nella Regione Siciliana. In particolare, l'inerzia del legislatore nazionale nel dare attuazione alle previsioni europee, con specifico riguardo alle concessioni demaniali marittime per uso turistico-ricreativo, ha indotto la Commissione europea, già nel 2009, ad aprire una procedura di infrazione. In senso contrario, il legislatore nazionale – anziché procedere a una conseguente e necessaria rivisitazione della materia, pur preannunciata più volte e oggetto anche di apposita delega al Governo, da parte della menzionata legge n. 217 del 2011, mai portata a compimento – ha inaugurato, sin dal 2010, una stagione di ripetute proroghe delle concessioni in scadenza. Anche nell'ordinamento della Regione Siciliana la materia delle concessioni sui beni del demanio marittimo è stata segnata, negli anni più recenti, da analogo percorso, incentrato essenzialmente sulle proroghe automatiche dei rapporti in essere.

Da ultimo l'art. 12, co 6-*sexies*, d.lgs. n. 198/2022 (Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi), come introdotto dalla legge di conversione n. 14/2023, ha fissato il termine ultimo al 31 dicembre 2024, e l'art. 10-*quater*, co. 3, ha spostato al 31 dicembre 2025 l'ulteriore possibilità di differimento in caso di oggettive ragioni tali da impedire la conclusione tempestiva delle procedure selettive.

Occorre rilevare che, nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, le norme dell'Unione europea munite di efficacia diretta «rendono concretamente operativo il parametro costituito dall'art. 117, co. 1, Cost. (Corte cost. n. 348/2007)», aprendo così la strada alla declaratoria di illegittimità costituzionale

delle norme, anche regionali, che, rispetto alle prime, siano giudicate incompatibili con il diritto unionale (Corte cost. n. 102/2008; n. 86 del 2012).

La giurisprudenza costituzionale (Corte cost. n. 180/2010), nel rilevare il prodursi di una disparità di trattamento tra operatori economici per effetto delle proroghe automatiche delle concessioni del *ex lege* demanio marittimo, e la conseguente violazione dei principi di concorrenza, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, co. 1, Cost., l'art. 1 LR Emilia-Romagna 2, n. 8/2009. Negli stessi termini si è ribadito che «il rinnovo o la proroga automatica delle concessioni del demanio marittimo (da ultimo, sentenza n. 1/2019) [...] viola l'art. 117, co. 1, Cost., per contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione in tema di libertà di stabilimento e di tutela della concorrenza, dal momento che altri operatori non avrebbero la possibilità, alla scadenza della concessione, di concorrere per la gestione se non nel caso in cui il vecchio gestore non chieda la proroga o la chieda senza un valido programma di investimenti» (Corte cost. n. 233/2020).

Sebbene il differimento del termine disposto dalla norma impugnata non si riferisca questa volta (come già visto) alla vera e propria proroga delle concessioni demaniali – che trova origine nella più risalente previsione della legge regionale n. 24/2019 – ma esclusivamente alla presentazione, da parte del titolare in scadenza, dell'istanza di proroga del titolo. Occorre tuttavia rilevare che la rinnovazione anche solo di quest'ultima possibilità finisce con l'incidere sul regime di durata dei rapporti in corso, perpetuandone il mantenimento, e quindi rafforza, in contrasto con i principi del diritto europeo sulla concorrenza, la barriera in entrata per nuovi operatori economici potenzialmente interessati alla utilizzazione, a fini imprenditoriali, delle aree del demanio marittimo. La Corte ha dunque dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 36 LR Sicilia n. 2/2023, per violazione dell'art. 117, co. 1, Cost., in relazione alle previsioni interposte dell'art. 12 direttiva 2006/123/CE.

Quanto alla seconda disposizione censurata, si segnala come, successivamente alla presentazione del ricorso la stessa disposizione sia stata abrogata dall'art. 15, co 14, LR Sicilia n. 9/2023, con decorrenza dal giorno dell'entrata in vigore della norma abrogatrice.

Sussistono le condizioni che, per costante giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sent. n. 223 e n. 80/2023, n. 222 e n. 92/2022; ord. n. 96/2023), consentono di ritenere che ciò abbia condotto a una piena soddisfazione delle ragioni fatte valere dal Governo. [S. Rossi]

GRATUITO PATROCINIO PER IL CITTADINO NON EUROPEO: LEGITTIMA (MA DEROGABILE) LA CERTIFICAZIONE CONSOLARE

Corte cost., sent. 11 aprile – 25 giugno 2024, n. 110, Pres. Barbera, red.
Sciarrone Alibrandi

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 79, co. 2, d.P.R. n. 115/2002 e in via consequenziale artt. 94, co. 2 e 3, 112, co. 1 lett. c) e 114 co. 1, d.P.R. n. 115/2002]

(artt. 3, 24, co. 2 e 3, e 117, co. 1, Cost., in relaz. all'art. 6, par. 3, lett. c),
CEDU)

La Corte costituzionale è chiamata a valutare la legittimità della disposizione che, per accedere al patrocinio a spese dello Stato, richiede ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea la certificazione consolare dei redditi prodotti all'estero e che, solo laddove tale produzione sia impossibile, ne consente la sostituzione con una dichiarazione sostitutiva di certificazione. Le censure del rimettente si incentrano sull'aggravio documentale aggiuntivo rispetto ai cittadini italiani ed europei, per i quali è considerata sufficiente la dichiarazione sostitutiva, non solo in quanto tale, ma anche perché la produzione della dichiarazione sostitutiva è subordinata all'impossibilità di conseguire la certificazione consolare. Parte delle questioni sono reputate inammissibili, mentre la sola in cui la Corte entra nel merito viene dichiarata **infondata**. Anzitutto, **la diversità di disciplina per lo straniero si giustifica** per «l'interesse a un accertamento del requisito reddituale» in uno spirito «di leale collaborazione fra autorità appartenenti a diversi Stati». Inoltre, la previsione **non è irragionevole in quanto** l'assenza di certificazione **non** comporta un'**automatica** inammissibilità, ben potendo l'interessato dimostrare l'impossibilità di produrla; **ancor più, la disposizione non può essere ritenuta in contrasto con l'art. 3 Cost. alla luce del diritto vivente**, secondo cui l'interessato può direttamente allegare all'istanza di ammissione al gratuito patrocinio l'autocertificazione senza che occorra una ulteriore produzione documentale, fermo restando il potere di accertamento d'ufficio della sussistenza delle condizioni. Ciò, poiché l'intero procedimento di ammissione al patrocinio a spese dello Stato, in quanto connesso all'effettività del diritto di difesa, impone l'adozione di procedure elastiche che «se, da un lato, proteggono l'istante, evitando che gravi su di lui il rischio di condotte imputabili a terzi, da un altro lato, lasciano sempre aperta la possibilità di accertare in concreto – anche in via presuntiva – la mancanza del presupposto legato alle condizioni reddituali» (sent. n. 228/2023). [C. Domenicali]

**LA STRAORDINARIETÀ DEL MOMENTO E LA TEMPORANEITÀ
DELLA IMPOSIZIONE NON POSSONO ESSERE RITENUTE UN *PASSE
PARTOUT* PER L'INTRODUZIONE DI QUALSIASI FORMA DI
IMPOSIZIONE FISCALE».**

**Corte cost., sent. 4 giugno – 27 giugno 2024, n. 111, Pres. Barbera, red.
Antonini**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[decreto legge 21 marzo 2022, n. 21, art. 37, art. 37, comma 8, come
modificato dall'art. 55, d.l. n. 50/2022, come convertito, e successivamente
dall'art. 1, comma 120, l. n. 197/2022]

(artt., 3, 41, 42, 53, 117, Cost., art. 1 Prot. add.le Convenzione europea per la
salvaguardia dei diritti dell'uomo)

Il giudizio di legittimità costituzionale trae origine da una serie di ricorsi presentati da note compagnie petrolifere ed esercenti il servizio di fornitura elettrica avverso il silenzio-rifiuto dell'Agenzia delle entrate in merito alle richieste di rimborso degli importi corrisposti da ciascuna società «a titolo di “contributo straordinario contro il caro bollette” a carico delle imprese operanti nel settore energetico».

La Corte di Giustizia Tributaria di primo grado di Roma, condividendo le censure di costituzionalità proposte nei confronti dell'art. 37, d.l. n. 21/2022 e ss. mm., ha rimesso la questione innanzi alla Corte a mezzo di diverse ordinanze. Parimenti per altri giudizi incardinati presso la Corte di Giustizia Tributaria di Milano.

Secondo i ricorrenti nei giudizi *a quibus*, l'omessa indicazione del presupposto del tributo e la sola identificazione soggettiva degli obbligati, determinerebbero la violazione degli artt. 3 e 53 Cost.: la disposizione censurata solo apparentemente sarebbe volta ad individuare e tassare gli extraprofiti, poiché viene tarata sull'intero fatturato, tanto da far confluire sulla base imponibile anche operazioni accessorie o comunque svincolate alla fornitura energetica.

I ricorrenti si premurano di rilevare, ulteriormente, che il periodo temporale preso a riferimento per calcolare il saldo incrementale – che costituisce la base imponibile del contributo IVA – sarebbe inidoneo a rappresentare eventuali “sovraprofiti” realizzati dalle imprese, sia perché troppo breve, sia in quanto nel periodo 2020-2021 le società erano in perdita a causa della restrizioni dovute all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e, pertanto, il differenziale che confluiva nella base

imponibile del contributo non può rappresentare un sovraprofitto se posto in relazione con un ordinario profitto realizzato nel periodo precedente.

L'irragionevolezza di tale modello impositivo, determinerebbe una *deminutio patrimoniale* tale da generare veri e propri effetti espropriativi, in contrasto con l'art. 42 Cost. e con l'art. 117 Cost. in relazione all'art. 1 del prot. add.le CEDU.

Ed ancora, le ordinanze recanti nn. 144, 145 e 147 R.G. 2023 (sollevate dalla Corte di Giustizia Tributaria di primo grado di Milano), in particolare, sollevano ulteriori questioni di legittimità costituzionale nei confronti dell'art. 7, comma 8, d.l. n. 21/2022, come convertito e successivamente modificato, per violazione degli artt. 3, 53, 41 e 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Riepilogando, l'intervento di tipo congiunturale introdotto dal legislatore, in astratto finalizzato a una politica redistributiva e solidaristica, nelle modalità concrete con cui è stata strutturata l'imposizione, non sarebbe rispettoso dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza.

Quanto alla «genericità, indeterminatezza e irragionevolezza del presupposto» imponibile dell'imposta ribadiscono i ricorrenti che «a ben vedere, di “extraprofitti” nella norma non si parla mai», cosicché «resta indeterminata quale maggiore capacità contributiva il tributo sia volto a colpire».

Se, peraltro, aggiungono le parti, si volesse ritenere che la finalità della norma sia proprio quella di «colpire» gli “extraprofitti” delle imprese energetiche, «allora la sua articolazione tecnica» sarebbe del tutto inidonea allo scopo.

Ai sensi dell'art. 6 delle Norme integrative, hanno presentato opinioni anche le compagnie petrolifere ed esercenti i servizi di energia elettrica, a titolo di *amici curiae*, tutte ammesse giusto decreto presidenziale del 26 febbraio 2024 (salvo l'intervento di Assorisorse – Risorse naturali ed energie sostenibili, come da ordinanza pronunciata nell'udienza del 10 aprile 2024).

Delle questioni sollevate e scrutinate dalla Corte, è accolta esclusivamente quella concernente la straordinarietà del tributo, fondata sulla valutazione della proporzionalità tra mezzo e fine, cioè la c.d. «idoneità soggettiva alla obbligazione d'imposta» (sentenza n. 155/2001).

A riguardo, precisa la Corte, affinché «il sacrificio recato ai principi di eguaglianza e di capacità contributiva non sia sproporzionato e la differenziazione dell'imposta non degradi in arbitraria discriminazione», la struttura dell'imposta «deve coerentemente raccordarsi con la relativa *ratio* giustificatrice» (sentenza n. 10/2015) che, nel caso di specie muoveva dalla straordinarietà della situazione congiunturale per l'emergenza da Covid-19 e, pertanto, l'incremento del volume di affari, generato dagli extra profitti, basato su un modello fiscale particolarmente complesso (che la stessa Corte si preoccupa di esplicitare), aveva permesso al legislatore di intervenire tempestivamente a finanziare, con una nuova e temporanea imposta, l'insieme di interventi urgenti a sostegno di famiglie e imprese previsti dal d.l. n. 21/2022, come convertito e più volte modificato.

Si trattava, tuttavia, di una misura temporanea che, nel corso del tempo, andava progressivamente temperata se non addirittura superata, al fine di «non risultare disarticolata dai principi costituzionali» (sentenza n. 288/2019, ordinanza n. 165/2021) e di collocarsi fuori dal «necessario bilanciamento di interessi fra esigenze finanziarie della collettività e tutela delle ragioni del contribuente» (sentenza n. 73/1996).

Permanendo lo *status quo* normativo, senza che vi fosse alcuna causa giustificativa di un incremento delle imposte attraverso la manipolazione delle accise, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 37, comma 3, del d.l. n. 21 del 2022, come convertito e più volte modificato, per violazione degli artt. 3 e 53 Cost., nella parte in cui prevede che «[a]i fini del calcolo del saldo di cui al comma 2, si assume il totale delle operazioni attive, al netto dell'IVA,», anziché «[a]i fini del calcolo del saldo di cui al comma 2, si assume il totale delle operazioni attive, al netto dell'IVA e delle accise versate allo Stato e indicate nelle fatture attive». [L. Di Majo]

LA MANCATA APPLICAZIONE DEL PRINCIPIO DI NEUTRALIZZAZIONE NEL CASO DI RAGGIUNGIMENTO DELL'ANZIANITÀ CONTRIBUTIVA PER EFFETTO DEL RISCATTO DEGLI ANNI DI LAUREA NON VIOLA LA COSTITUZIONE

Corte cost., sent. 21 maggio – 27 giugno 2024, n. 112, Pres. Barbera, red. Sciarrone Alibrandi

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 1, co. 13, l. n. 335/1995, in combinato disposto con art. 1, co. 707, l. n. 190/2014]

(artt. 3 e 38 Cost.)

La Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi, in riferimento agli artt. 3 e 38 Cost., sulla legittimità costituzionale degli artt. 1, co. 13, della l. n. 335/1995 e 1, co. 707, della l. n. 190/2014 in relazione alla mancata previsione del diritto, in capo al pensionato, alla “neutralizzazione” del periodo oggetto di riscatto del corso di studi universitari, con conseguente liquidazione della pensione in base al sistema retributivo, da cui deriva un trattamento pensionistico di importo inferiore rispetto a quello che sarebbe derivato dall'applicazione del sistema “misto” di calcolo.

In via preliminare, si rende necessaria una perimetrazione del *thema decidendum*.

Innanzitutto – con precipuo segno alle censure del giudice *a quo*, le quali si appuntano, come anticipato, sugli artt. 1, co. 13, della l. n. 335/1995 e 1, co. 707, della l. n. 190/2014 – la Corte ritiene che il reale oggetto delle doglianze riguardi l'ultimo periodo del comma 2 dell'art. 24 del d.l. n. 201/2011 (introdotto dal censurato art. 1, co. 707, della l. n. 190/2014), sicché la seconda disposizione oggetto del giudizio va individuata nell'ultimo periodo del comma 2 dell'art. 24 del d.l. n. 201/2011, come convertito.

In secondo luogo – rispetto alle prospettazioni aggiuntivamente avanzate dalla parte privata costituitasi in giudizio (violazione degli artt. 35 e 36 Cost., oltretché del principio del legittimo affidamento nell'ammontare della pensione auspicato; profilo della imposizione della scelta del trattamento meno favorevole tra le prestazioni scaturenti dall'applicazione delle regole vigenti prima e dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 201/2011) – la Corte, conformemente alla propria giurisprudenza in materia (tra le altre, sent. n. 50 del 2024, n. 215, n. 184 e n. 161 del 2023), torna ad affermare che «nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale non possono essere presi in esame questioni o profili di costituzionalità dedotti solo dalle parti e diretti quindi ad ampliare o modificare il contenuto dell'ordinanza di rimessione».

Ancora in via preliminare, viene accolta l'eccezione di inammissibilità eccepita dall'INPS in riferimento all'art. 38 Cost. per inadeguata motivazione in punto di non manifesta infondatezza. Nell'opinione della Corte costituzionale, infatti, l'ordinanza di rimessione non fornisce una sufficiente illustrazione delle ragioni per le quali la normativa censurata integrerebbe la violazione del parametro costituzionale evocato.

Nel merito – nel valutare la residua questione oggetto di scrutinio (in riferimento all'art. 3 Cost.) – la Corte, premessa ed esplicitata la distinzione tra meccanismi retributivo e contributivo di calcolo dei trattamenti pensionistici, si sofferma sul quadro normativo rilevante, con riferimento alla l. n. 335/1995 e alle modifiche successivamente occorse – in specie, con il d.l. n. 201/2022, con le modificazioni a quest'ultimo apportate dalla l. n. 190/2014 – e all'assetto normativo relativo alla categoria di contribuzione definita “da riscatto”.

La legge n. 335/1995, in particolare, prevede una distinzione dei lavoratori sulla base dell'anzianità contributiva maturata al 31 dicembre 1995, stabilendo differenti sistemi di computo del trattamento pensionistico: applicazione del c.d. sistema “misto” (retributivo-contributivo) per i lavoratori in possesso di anzianità contributiva inferiore a diciotto anni (*i*); liquidazione in base al sistema retributivo per i lavoratori che, alla medesima data, possano vantare anzianità contributiva pari o superiore a diciotto anni (*ii*); e liquidazione in base al sistema contributivo

per i lavoratori che si siano iscritti a una gestione pensionistica solo successivamente al 31 dicembre 1995 (*iii*).

Detto regime differenziato è stato successivamente modificato dal d.l. n. 201/2011, come convertito, il quale ha abolito il sistema interamente retributivo *sub ii* e previsto l'estensione *pro-rata* del sistema di calcolo contributivo (si veda art. 24, co. 2). La disposizione da ultimo citata è stata ulteriormente modificata ad opera della l. n. 190/2014, il cui art. 1, co. 707, ha inserito un ultimo periodo contenente una “clausola di salvaguardia” dei saldi di finanza pubblica, in base alla quale l'applicazione della nuova disciplina viene subordinata alla circostanza che l'importo del trattamento pensionistico calcolato sulla base delle nuove regole non sia superiore a quello ottenuto in base alle regole previgenti.

Alla luce del quadro normativo tratteggiato, la Corte costituzionale ritiene la q.l.c. in riferimento all'art. 3 Cost. non fondata, in quanto il principio di neutralizzazione trova applicazione rispetto «alla contribuzione accreditata successivamente alla maturazione del diritto alla pensione e sempre con riferimento alla sola retribuzione pensionabile, normalmente percepita nell'ultimo arco temporale – più o meno ampio – antecedente alla data del pensionamento» al fine di evitare effetti pregiudizievoli per il pensionando (*Cons. in dir.*, p.to 9.1). Come precedentemente affermato, «[l']esclusione dal computo della base pensionabile di tali contributi assolve alla funzione di evitare che – ove in tale ultimo periodo lavorativo si siano registrate retribuzioni inferiori rispetto a quelle precedenti e, comunque, non necessarie alla maturazione del diritto alla pensione – il risultato sia pregiudizievole per il pensionando, soprattutto se in forza di «fattori indipendenti dalle scelte del lavoratore» (*ex plurimis*, sent. n. 173/2018, ma si vedano, altresì, sent. n. 82/2017 e n. 433/1999).

Diversamente, nel caso di specie, la richiesta di applicazione del principio di neutralizzazione coinvolge una contribuzione da riscatto versata in esordio all'anzianità lavorativa ed è volta a sancire il passaggio ad un sistema di calcolo “misto”, il quale – sulla base di una valutazione *a posteriori* – si sarebbe rivelato più conveniente, il che equivarrebbe a «una sostanziale pretesa di scelta del sistema di computo del trattamento pensionistico in base a una valutazione [...] effettuata nel momento del pensionamento, che si pone in contrasto con il principio di certezza del diritto» alla base del sistema previdenziale (cfr. sent. n. 82/2017). Nondimeno, il trattamento meno favorevole non sarebbe dipeso da fattori indipendenti dal lavoratore, quanto piuttosto da un'opzione del lavoratore.

Del pari, la Corte dichiara di non condividere l'assunto interpretativo per il quale il riscatto degli anni di laurea risponderebbe alla finalità di incidere sulla posizione del riscattante, ai fini sia dell'*an* del diritto alla pensione, sia del *quantum* del relativo trattamento. Al contrario, come chiarito dalla giurisprudenza di legittimità, «l'effetto del riscatto è soltanto quello di incrementare l'anzianità contributiva» (Corte di cassazione, sent. n. 8750/1999 e n. 15814/2002).

Per tali ragioni, la Corte costituzionale dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 38 Cost. e non fondata la questione di legittimità sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. [A.C. Visconti]

**LA Q.L.C. SULL'INAPPLICABILITÀ DELL'ART. 131-BIS C.P. È MANIFESTAMENTE INAMMISSIBILE SE LA NORMA NON È APPLICABILE
RATIONE TEMPORIS**

Corte cost., ord. 5 giugno – 27 giugno 2024, n. 113, Pres. Barbera, red. Viganò

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

(Art. 131-bis, c. 3, n. 3 c.p.)

[Art. 3 e 27 Cost.]

Con l'ordinanza in parola, la Corte ha dichiarato manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 131-bis, c. 3, n. 3 c.p. sollevata dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Firenze.

Il rimettente aveva censurato la norma oggetto di scrutinio laddove prevede, a seguito delle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 150/2022, che in relazione al delitto di incendio boschivo colposo di cui all'art. 423-bis, c. 2 c.p. il giudice non possa ritenere l'offesa di particolare tenuità. L'esclusione si porrebbe in contrasto, secondo il giudice *a quo*, con gli artt. 3 e 27 Cost., poiché essa si fonderebbe su di «una presunzione assoluta di presunzione di gravità dell'offesa» che giustifica il trattamento rigoroso di fatti colposi che abbiano cagionato danni modesti.

La questione, tuttavia, è manifestamente inammissibile: i fatti oggetto del procedimento penale *a quo*, infatti, risalgono ad un periodo anteriore all'entrata in vigore del d.lgs. n. 150/2022 e pertanto non sono *ratione temporis* soggetti all'esclusione da quest'ultimo introdotta. [B. Sboro]

**INCOSTITUZIONALE L'ULTERIORE BLOCCO DELLE AZIONI ESECUTIVE NEI CONFRONTI DEGLI ENTI DEL SERVIZIO SANITARIO
DELLA REGIONE CALABRIA**

Corte cost., sent. 5 giugno – 1° luglio 2024, n. 114, Pres. Barbera, red. Petitti

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 1, co. 4, del d.lgs. n. 8 del 2016, e, in via subordinata, art. 1, co. 1, del d.lgs. n. 7 del 2016]

(art. 76 Cost.)

La sentenza 114 del 2024 dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3-bis, del decreto-legge 8 novembre 2022, n. 169, convertito con modificazioni nella legge 16 dicembre 2022, n. 196, che aveva disposto la proroga fino al 31 dicembre 2023 del divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti degli enti del servizio sanitario della Regione Calabria, ritenendolo in contrasto con i principi costituzionali di tutela giurisdizionale e di parità delle parti, per aver eccessivamente limitato la possibilità per i creditori di ottenere il pagamento dei propri crediti.

La decisione si inserisce nel contesto di una serie di interventi legislativi volti a contenere e gestire la crisi del sistema sanitario, e in particolare di calabrese, per come aggravata dall'emergenza pandemica da COVID-19. Tra i provvedimenti adottati per fare fronte alle esigenze poste dalla pandemia da COVID-19, il legislatore italiano ha previsto una generale sospensione delle procedure esecutive nei confronti degli enti sanitari, su cui la Corte costituzionale si era espressa con la sentenza n. 236 del 2021, ritenendo non fondata l'originaria sospensione delle procedure esecutive e la prevista inefficacia dei pignoramenti nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale sino al 31 dicembre 2020 ma, al contempo, dichiarando costituzionalmente illegittima la proroga delle misure sino al 31 dicembre 2021. Già con quella pronuncia la Corte aveva ritenuto che la misura, costituzionalmente compatibile all'origine, fosse divenuta sproporzionata e irragionevole per effetto di una proroga di lungo corso e non bilanciata da una più specifica ponderazione degli interessi in gioco.

In questo scenario, peraltro, specifiche misure avevano riguardato la sanità della Regione Calabria. Già nel 2021, con la sentenza n. 168, la Corte aveva rilevato la situazione di straordinaria criticità del sistema sanitario calabrese, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, del decreto-legge 10 novembre 2020, n. 150 (Misure urgenti per il rilancio del servizio sanitario della regione Calabria e per il rinnovo degli organi elettivi delle regioni a statuto ordinario), convertito, con modificazioni, nella legge 30 dicembre 2020, n. 181, nella parte in cui non aveva previsto che al prevalente fabbisogno della struttura commissariale dovesse provvedere direttamente lo Stato.

In ottemperanza di quella pronuncia il legislatore era intervenuto con l'art. 16-septies, comma 2, del d.l. n. 146 del 2021, introducendo tra le altre cose (lettera g), il divieto, fino al 31 dicembre 2025, di intraprendere o proseguire azioni esecutive

nei confronti del sistema sanitario regionale. Disposizione che era stata dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 228 del 2022, ancora per violazione degli artt. 24 e 111 Cost. ritenendo la misura non idonea a raggiungere l'obiettivo di un equilibrato contemperamento degli interessi in gioco.

Nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 16-*septies*, comma 2, lettera g), del d.l. n. 146 del 2021, la sentenza n. 228 del 2022 aveva, al contempo, rimesso al legislatore di valutare, nell'esercizio della sua discrezionalità, l'introduzione di «una misura temporanea di improcedibilità delle esecuzioni e di inefficacia dei pignoramenti, qualora risulti indispensabile in rapporto all'eccezionalità dei presupposti, osservando tuttavia i sopra enunciati limiti, circa la platea dei creditori interessati, l'obiettività delle procedure e la durata della misura, e tenendo altresì conto degli effetti *medio tempore* prodottisi». Nel dare seguito alle indicazioni della citata sentenza, era stato approvato l'art. 2 co. 3-bis del d.l. n. 169 del 2022, che ha disposto che: «[i]n ottemperanza alla sentenza della Corte costituzionale n. 228 dell'11 novembre 2022, al fine di concorrere all'erogazione dei livelli essenziali di assistenza nonché di assicurare il rispetto della direttiva europea sui tempi di pagamento e l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi sanitari della regione Calabria, non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti degli enti del servizio sanitario della regione Calabria di cui all'articolo 19 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118. (...) Le disposizioni del presente comma si applicano fino al 31 dicembre 2023 e non sono riferite ai crediti risarcitori da fatto illecito e retributivi da lavoro».

Pur riconoscendo la necessità di salvaguardare la funzionalità del servizio sanitario calabrese e l'obiettivo di assicurare l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi, la Corte ha ritenuto che la disposizione censurata sacrificasse ancora una volta in modo irragionevole il diritto dei creditori alla tutela giurisdizionale, anche in fase esecutiva. In particolare, la Corte ha evidenziato la mancanza di alcun meccanismo che garantisse l'utilizzo delle risorse liberate dal blocco delle esecuzioni per il pagamento dei debiti verso i creditori, lasciando questi ultimi esposti a eventuali e discrezionali determinazioni amministrative, nonché l'assenza di percorsi di tutela alternativa che garantissero ai creditori una via alternativa per ottenere il soddisfacimento delle proprie pretese, come ad esempio una procedura di saldo basata su criteri oggettivi e rispettosi della *par condicio creditorum*. [A. Arcuri]

TERMINI DI DECADENZA DELLE AZIONI RISARCITORIE E DISCREZIONALITÀ DEL LEGISLATORE

Corte cost., sent. 9 maggio – 1° luglio 2024, n. 115, Pres. Prosperetti, red.

Navarretta

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 15, c. 3°, del decreto legislativo 27/01/2010, n. 39]

(artt. 3 e 24 della Costituzione)

Oggetto di giudizio nella sentenza 115/2024 è l'art. 15, comma 3, del d.lgs. n. 39 del 2010, nella parte in cui fa decorrere il **termine di prescrizione delle azioni di responsabilità**, nei confronti dei revisori legali dei conti e delle società di revisione, dalla data della relazione di revisione sul bilancio d'esercizio o consolidato emessa al termine dell'attività di revisione cui si riferisce l'azione di risarcimento. Secondo il rimettente vi sarebbe una violazione degli articoli 3 e 24 della Costituzione.

La norma impugnata prevede un'azione di **risarcimento** verso una pluralità di responsabili, il cui termine di prescrizione decorre dal deposito della relazione di revisione. Il giudice *a quo* sostiene che, secondo il diritto vivente riguardante, in generale, le disposizioni che regolano il *dies a quo* del diritto al risarcimento del danno, «il momento di decorrenza del termine di prescrizione del diritto debba identificarsi sempre in quello in cui il danno diviene oggettivamente conoscibile». Solo nel momento in cui il **danno è conoscibile**, infatti, il danneggiato può far valere il proprio diritto e, di conseguenza, solo a partire da quel momento l'inerzia nell'agire può rilevare ai fini della prescrizione.

Quindi il giudice *a quo* sostiene che la disciplina oggetto di giudizio determini una irragionevole disparità nel diritto al risarcimento del danno rispetto a quanto previsto per gli altri danneggiati. Secondo la Corte, la questione non è fondata poiché non vi è una irragionevole disparità di trattamento: la normativa di riferimento non prevede, infatti, un unico *dies a quo* per far valere l'azione risarcitoria. Non si sarebbe formato nemmeno, ad avviso della Corte costituzionale, un diritto vivente sul tema.

Sono considerate non fondate pure le questioni sollevate in riferimento al profilo della irragionevolezza intrinseca (art. 3 Cost.) e alla violazione del diritto di difesa (art. 24 Cost.).

In particolare, la disciplina del giorno da cui decorre il termine di prescrizione per l'azione risarcitoria pone un problema di **bilanciamento fra due contrapposti interessi**. Da un lato l'interesse del danneggiante a far valere l'eccezione di prescrizione, che lo libera dal vincolo obbligatorio e che si lega all'interesse pubblicistico alla certezza del diritto. Dall'altro lato, l'interesse del danneggiato al risarcimento, che si lega all'effettiva possibilità di far valere il proprio diritto, ossia la conoscibilità del danno.

Nel valutare questi contrapposti interessi in relazione ai termini per l'azione disposti dalla norma impugnata, la Corte non ravvisa un vulnus costituzionale consistente in un irragionevole sacrificio dell'avente diritto al risarcimento del danno. A riguardo, inoltre, si ricorda come il legislatore goda di **ampia discrezionalità** nella fissazione di termini per l'esercizio di singoli diritti. [L. Busatta]

LA PERSONA SOTTOPOSTA A MISURA DI PREVENZIONE PERSONALE CHE GUIDA SENZA PATENTE, PERCHÉ REVOCATA O SOSPESA PER PRECEDENTI VIOLAZIONI DEL CODICE DELLA STRADA, NE RISPONDE COME ILLECITO AMMINISTRATIVO E NON GIÀ COME REATO

Corte cost., sent. 4 giugno – 3 luglio 2024, n. 116, Pres. Barbera, red. Amoroso

Giudizio di legittimità in via incidentale

[Art. 73 del decreto legislativo n. 159/2011 (Codice antimafia)]

(Artt. 3 e 25 Cost.)

La sentenza n. 116 del 2024 affronta la questione della legittimità costituzionale dell'art. 73 del Codice Antimafia, che puniva con una sanzione penale la guida senza patente da parte di un soggetto sottoposto a misure di prevenzione, a prescindere dalle motivazioni della revoca o sospensione della patente. I giudici costituzionali, accogliendo le questioni sollevate dal Tribunale di Nuoro, hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma limitatamente ai casi in cui la revoca o sospensione della patente non siano una diretta conseguenza dell'applicazione della misura di prevenzione. Il caso di specie riguarda un individuo sottoposto alla misura dell'avviso orale, senza prescrizioni, il quale era stato sorpreso alla guida senza patente, precedentemente sospesa a causa di guida in stato di ebbrezza. Il Tribunale di Nuoro ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 73 del Codice Antimafia in relazione agli articoli 3 e 25 della Costituzione, sostenendo che la norma violasse i principi di offensività e ragionevolezza. La Corte ha ribadito che il principio di offensività, desumibile dall'art. 25, secondo comma, Cost., impone che la responsabilità penale sia collegata a una condotta che offenda o metta in pericolo un bene giuridico. Punire un soggetto solo in base al suo *status* di "soggetto sottoposto a misura di prevenzione", senza che la condotta in sé (in questo caso, la guida senza patente) sia direttamente riconducibile alla sua pericolosità

sociale, configura una forma di responsabilità d'autore. Questa forma di responsabilità, in cui si punisce l'individuo per "ciò che è" piuttosto che per "ciò che fa", è stata ripetutamente ritenuta incostituzionale. Inoltre, la Corte ha evidenziato come la depenalizzazione della guida senza patente, avvenuta con il d.lgs. n. 8/2016, abbia abbassato la soglia di offensività di tale condotta, rendendola un illecito amministrativo per la generalità dei cittadini. *A fortiori*, dunque, si è altresì evidenziato che alcuna giustificazione, anche sotto il profilo del principio di uguaglianza, può ascrivere a un trattamento sanzionatorio più grave rispetto a quello stabilito dal legislatore per tutti gli altri soggetti, per i quali la medesima condotta rileva non già come reato, ma quale illecito amministrativo. Per questi motivi, la sentenza in questione ha ristretto l'ambito di applicazione dell'art. 73 del Codice Antimafia, escludendo i casi in cui la revoca o sospensione della patente non derivino dall'applicazione della misura di prevenzione. In tale fattispecie, la condotta di guida senza patente sarà punita con la sanzione amministrativa prevista dal Codice della Strada. [F. Medico]

**LA CORTE COSTITUZIONALE ANNULLA LA DELIBERA DEL
SENATO RELATIVA AL CASO SIRI. IL SENATO DOVRÀ RIVALUTARE
L'UTILIZZABILITÀ DI ALCUNE INTERCETTAZIONI.**

Corte cost., sent. 21 maggio – 3 luglio 2024, n. 117, Pres. Barbera, red. Petitti

Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

[Deliberazione del Senato della Repubblica del 09/03/2022 (Doc. IV, n. 10)]

(art. 68, terzo comma, Cost.)

La Corte costituzionale ha **accolto il conflitto di attribuzione sollevato dal Giudice dell'Udienza Preliminare del Tribunale di Roma** in relazione alla deliberazione con cui il Senato della Repubblica ha **negato l'autorizzazione a utilizzare, nei confronti del senatore Armando Siri, comunicazioni telefoniche intercettate nell'ambito di un procedimento penale.**

Il GUP di Roma aveva richiesto al Senato di autorizzare l'utilizzo in giudizio otto **intercettazioni, captate sull'utenza di un soggetto terzo non parlamentare, che avevano coinvolto allora senatore Siri.** Tali intercettazioni erano state effettuate, nell'ambito delle indagini svolte dalla Procura della Repubblica di Palermo a carico di alcuni imprenditori attivi nel settore delle energie rinnovabili, in un

momento antecedente all'emersione di indizi di reità a carico del medesimo senatore, per un'ipotesi di corruzione.

Il Senato, a seguito di tale richiesta, aveva ritenuto che, per le prime due captazioni, ancorché casuali, **non sussistesse il requisito della “necessità probatoria” per l'autorizzazione successiva all'utilizzo delle intercettazioni** (ex art. 6 della legge n. 120 del 2004 e che le restanti sei – effettuate successivamente alle prime due - **dovessero essere qualificate come “indirette”, e quindi non casuali, poichè l'autorità inquirente, avrebbe dovuto chiedere l'autorizzazione preventiva** (ex 4 della medesima legge), potendo ragionevolmente prevedere - dopo i primi contatti - le future interlocuzioni tra il senatore Siri e l'imputato principale.

Nell'accogliere il ricorso, la Corte costituzionale ha stabilito, in primo luogo, che, in merito alle prime due intercettazioni il diniego del Senato relativo alla sussistenza della necessità probatoria «ha **menomato le attribuzioni del Giudice ricorrente, in quanto ha preteso di valutare autonomamente le condotte ascritte al parlamentare, anziché operare un vaglio, nei termini richiesti dalla giurisprudenza [della] Corte, sulle motivazioni addotte a sostegno della richiesta di autorizzazione all'utilizzo delle intercettazioni**».

In secondo luogo, in riferimento alla asserita prevedibilità delle interlocuzioni successive tra il senatore Siri e l'imputato principale, la Corte ha ritenuto che **l'ingresso del parlamentare nell'area di ascolto dell'autorità giudiziaria fosse, in questo caso, del tutto occasionale**, non sussistendo «alcuno degli elementi sintomatici che inducono a ritenere che il reale obiettivo delle autorità preposte alle indagini fosse quello di accedere indirettamente alle comunicazioni» in questione. La Corte ritiene, difatti, che il mutamento della direzione degli atti di indagine verso il sen. Siri, - avvenuto con dell'iscrizione del medesimo nel registro degli indagati – è avvenuto in un momento successivo a quello dell'effettuazione delle intercettazioni.

Di conseguenza, la Corte ha **ritenuto sussistente la menomazione delle attribuzioni del GUP, in relazione al non corretto esercizio, da parte del Senato, del potere relativo alla qualificazione di tali intercettazioni come indirette**.

La Corte ha, tuttavia, stabilito che, limitatamente a tali ultime captazioni, la richiesta di autorizzazione avanzata dal GUP di Roma necessiti ora di una **nuova valutazione, da parte del Senato, in ordine alla «sussistenza dei presupposti ai quali l'utilizzazione delle intercettazioni effettuate in un diverso procedimento è condizionata**». [A. Contieri]

LE NORME REGIONALI IN MATERIA URBANISTICA ED EDILIZIA DEVONO RISPETTARE IL PRINCIPIO DI RAGIONEVOLEZZA E DI

RIPARTO DI COMPETENZA IN MERITO AL GOVERNO DEL TERRITORIO

Corte Cost., sent. del 9 aprile – 7 maggio 2024, n. 119, Pres. Barbera, red. D’Alberti

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[artt. 3, comma 2; 5; 7; 8, commi 1, 6 e 9; 10; 11; 13, comma 6; 14, commi 3 e 5; 16; 18, comma 3; 19, comma 1; 20; 21, commi 1 e 3; 34, comma 1; 36; 40; 41; 42; 47, commi 2 e 4, e 48 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022]

(art. 117, terzo comma, art. 3 Cost.)

È illegittimo l’art. 5 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, nella parte in cui, novellando i commi 1 e 2 dell’art. 3 della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, avrebbe consentito la realizzazione degli interventi previsti dal cosiddetto secondo piano casa anche su immobili oggetto di condono e, pertanto, «non conformi alla normativa urbanistica ed edilizia secondo il parametro della doppia conformità».

Ciò comporta la violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con il principio fondamentale nella materia «governo del territorio», stabilito dall’art. 5, comma 10, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, il quale prevede che «[g]li interventi di cui al comma 9 non possono riferirsi ad edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree ad inedificabilità assoluta, con esclusione degli edifici per i quali sia stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria».

È illegittima anche la disposizione che stabilisce che gli interventi di aumento delle volumetrie previsti nei commi precedenti «possono superare i parametri edilizi e urbanistici previsti dagli strumenti urbanistici e possono: a) comportare l’incremento o il decremento del numero di unità immobiliari sottoposte a ristrutturazione edilizia; b) superare le densità fondiariae stabilite dall’articolo 7 del [d.m. n. 1444 del 1968]; c) superare l’altezza massima consentita dagli strumenti urbanistici fino alla quantità necessaria per sopraelevare il fabbricato di un piano».

Tale previsione scardina infatti il principio fondamentale nella materia «governo del territorio», in base al quale «gli interventi di trasformazione edilizia e urbanistica sono consentiti soltanto nel quadro della pianificazione urbanistica, che esercita una funzione di disciplina degli usi del territorio necessaria e insostituibile, in quanto idonea a fare sintesi dei molteplici interessi, anche di rilievo costituzionale, che afferiscono a ciascun ambito territoriale». La normativa regionale può derogare agli strumenti di pianificazione, ma poiché si esercita nell’ambito della competenza legislativa concorrente nella materia «governo del territorio»,

dovrà essere rispettosa dei principi fondamentali fissati dallo Stato, che in materia dispone l'inderogabilità dei limiti di «densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati, nonché rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde, pubblico o a parcheggi».

Se è vero che l'inderogabilità in materia non è assoluta ma che la stessa Corte ha stabilito come esse siano consentite alla luce di un giudizio di proporzionalità da svolgersi sia in astratto rispetto allo scopo perseguito dal legislatore regionale, sia in concreto verificando il ricorrere di esigenze particolari che giustifichino ragionevolmente le deroghe (ad esempio eccezionalità o temporaneità delle misure), la normativa oggetto di giudizio non ricade nelle ipotesi che legittimano la deroga e anzi non fa alcun riferimento all'eccezionalità delle misure, prevedendo anzi una deroga sostanzialmente generale e astratta.

Anche l'art. 8, comma 1, della legge regionale è illegittimo nella parte in cui dispone che, per gli edifici realizzati dopo l'entrata in vigore della medesima legge regionale, «il sottotetto è recuperabile decorsi tre anni dalla realizzazione o ad avvenuto perfezionamento delle pratiche di legittimazione». La possibilità di recupero di sottotetti non ancora esistenti amplia irragionevolmente il novero delle ipotesi in cui è configurabile un sottotetto suscettibile di recupero abitativo. La disciplina legislativa sul recupero dei sottotetti infatti risponde alla specifica finalità di ridurre il consumo del suolo e l'efficientamento energetico, dal momento che detto recupero risponde al proposito di «di consentire l'utilizzo, a fini abitativi, di uno spazio, il sottotetto, già esistente, la cui destinazione abitativa determina la “riconversione” del medesimo in una unità immobiliare» per «contenere il consumo di nuovo territorio attraverso un più efficace riutilizzo dei volumi esistenti» ([sentenza n. 208 del 2019](#)). Quindi, visto che il fine della disciplina è quello di evitare il consumo di nuovo suolo e, quindi, la realizzazione di nuove edificazioni, attraverso un uso ottimale di quelle già esistenti, non risulta ragionevole consentirne una applicazione agli edifici futuri.

Pure è fondata la questione in merito all'art. 8, comma 6, che ammette il recupero dei sottotetti esistenti «indipendentemente dagli indici o dai parametri urbanistici ed edilizi previsti dai PRG e dagli strumenti attuativi vigenti o adottati» per contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., relativamente alla materia «governo del territorio». Tale deroga generalizzata rispetto alla normativa statale contrasta infatti con il «principio fondamentale di pianificazione urbanistica del territorio», il cui necessario rispetto costituisce una «condizione del rilascio di atti permissivi della sua trasformazione». Ciò non esclude che le regioni possano introdurre per legge, nell'esercizio della loro competenza concorrente nella materia «governo del territorio», «deroghe generali, relative a determinate tipologie di interventi edilizi» che, tuttavia, «sono ammissibili soltanto nel rispetto del citato principio fondamentale della materia e dunque solo in quanto essi presentino i caratteri

dell'eccezionalità e della temporaneità e siano diretti a perseguire obiettivi specifici, coerenti con i detti caratteri, diretti ad escludere in particolare che essi assurgano a disciplina stabile, vanificando il principio del necessario rispetto della pianificazione urbanistica» (sent. 17/23). [F. Minni]

**ANCORA SUI CONTI DELLA REGIONE SICILIA:
ILLEGITTIMO L'AUMENTO DELLA CAPACITÀ DI SPESA
IN VIOLAZIONE DEL PIANO DI RIENTRO**

**Corte cost., sent. 21 maggio – 4 luglio 2024, n. 120, Pres. Barbera, red.
Buscema**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158 come modificato
dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 18 gennaio 2021, n. 8; art. 5 della
legge della Regione Siciliana 26 novembre 2021, n. 30]

(Artt. 81, 97, primo comma, e 117, secondo comma, lettera e), Cost., «in com-
binato disposto» con gli artt. 3, 5 e 120, secondo comma, Cost.)

Le sezioni riunite della Corte dei conti per la Regione Siciliana, in sede di giudizio di parificazione del rendiconto generale ha sollevato qqddll su alcune disposizioni (contenute in un decreto legislativo “attuativo” dello Statuto speciale e in una legge regionale di recepimento) adottate “in deroga” rispetto al piano di rientro del disavanzo della Regione, con sospensione del recupero del disavanzo pregresso e contestuale incremento della capacità di spesa.

Questioni analoghe erano state già decise con sentenza n. 9 del 2024 che aveva dichiarato l'illegittimità dell'art. 7 del d. lgs. 158 del 2019 nella sua versione originaria. Anche in questo caso, la Corte ha ritenuto fondate le qqddll sollevate osservando che «la possibilità di sospendere per un anno il pagamento delle quote di disavanzo pregresso, in una situazione già precaria per le finanze pubbliche siciliane, non fa che aggravare la situazione finanziaria della Regione, dal momento che, anziché intraprendere un percorso responsabile di contrazione della spesa, ne favorisce l'espansione, riducendo, fino ad azzerare per il 2021, l'onere restitutorio sottoscritto in precedenza dalla Regione con il piano di rientro. Tale scelta si ripercuote inevitabilmente sui già delicati equilibri di bilancio regionali, presidiati dagli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., nonché sugli interdipendenti principi di

copertura pluriennale della spesa, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di equità intergenerazionale» [F. Conte]

L'AMMISSIONE AL PATROCINIO A SPESE DELLO STATO È AUTOMATICA ANCHE NEL CASO DI LIQUIDAZIONE CONTROLLATA

Corte cost., sent. 21 maggio – 4 luglio 2024, n. 121, Pres. Barbera, red. Prosperetti

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Artt. 144 e 146 del d.P.R. n. 115 del 2002]

(Artt. 3, co. 2, 24, co. 3)

Il giudice del Tribunale di Verona ha sollevato la questione di legittimità costituzionale degli **artt. 144 e 146 del d.P.R. n. 115 del 2002**, nella parte in cui non permettevano **l'ammissione automatica al patrocinio a spese dello Stato per la procedura di liquidazione controllata**, quando il giudice delegato autorizzava la costituzione in giudizio e attestava l'assenza di fondi per coprire le spese.

Il ricorso, motivato sulla presunta violazione dell'art. 24 Cost., circa il diritto di difesa, e sull'art. 3, relativo al principio di uguaglianza davanti alla legge, evidenziava la presunta disparità tra la liquidazione giudiziale e la liquidazione controllata, entrambe destinate alla liquidazione dei beni del debitore per soddisfare i creditori, ma trattate in modo differente rispetto al patrocinio gratuito.

I giudici costituzionali, analizzando la questione, hanno ricordato come il sistema attuale del patrocinio a spese dello Stato sia fondato sul principio di solidarietà, che permette ai cittadini non abbienti di accedere ai servizi legali senza sostenerne i costi. Tuttavia, solo nella liquidazione giudiziale il giudice può dichiarare l'assenza di fondi per attivare l'automatismo del patrocinio gratuito, mentre nella liquidazione controllata il difensore non è retribuito, limitando la difesa legale.

La Corte Costituzionale ha, dunque, stabilito che l'automatismo predetto dovrebbe essere esteso anche alla liquidazione controllata, dal momento che le due procedure risultano analoghe per struttura e finalità, entrambe orientate al miglior soddisfacimento dei creditori. Sicché, la Consulta ha dichiarato **l'illegittimità costituzionale degli artt. 144 e 146 del d.P.R. n. 115 del 2002, per non prevedere l'ammissione automatica al patrocinio a spese dello Stato e la prenotazione a**

debito delle spese anche per la liquidazione controllata senza attivo. [P. Giovaruscio]

BENEFICI PER I SUPERSTITI DELLE VITTIME DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA: INCOSTITUZIONALE LA PRESUNZIONE ASSOLUTA DI INDEGNITÀ PER PARENTI E AFFINI DI PERSONE SOSPETTATE DI REATI GRAVI

Corte cost., sent. 21 maggio – 4 luglio 2024, n. 122, Pres. Barbera, red. Pitruzzella

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 2-quinquies, comma 1, lett. a), d.l. n. 151/2008, come inserito con l. n. 186/2008 e mod. dalla l. n. 94/2009]

(Artt. 3 e 24 Cost.)

La questione di legittimità riguarda l'esclusione dai benefici per i superstiti delle vittime della criminalità organizzata a chi sia parente o affine entro il quarto grado di soggetti nei cui confronti risulti in corso un procedimento per l'applicazione o sia applicata una misura di prevenzione di cui alla legge n. 575/1965 ovvero di soggetti nei cui confronti risulti in corso un procedimento penale per uno dei delitti di cui all'articolo 51, comma 3-bis, cod. proc. pen.

Il giudice *a quo* denuncia l'irragionevolezza e ingiustizia di tale presunzione di indegnità: da un lato, essa si fonderebbe su una massima d'esperienza facilmente smentibile a livello empirico, dato che non è infrequente che soggetti che abbiano rapporti di parentela o affinità anche stretta con appartenenti all'ambiente criminale siano estranei ad esso; dall'altro, e di conseguenza, essa finirebbe per escludere dai benefici proprio i soggetti più meritevoli, cioè coloro che, pur avendo legami familiari con appartenenti alle organizzazioni criminali, se ne siano discostati e che magari, proprio per tale ragione, abbiano subito la perdita di un loro caro. Non ammettendo prova contraria, tale presunzione lederebbe inoltre il diritto di difesa.

Dopo aver ricondotto la disciplina in questione ai doveri di solidarietà repubblicana e pur avendo riconosciuto un ampio margine di discrezionalità del legislatore nell'assegnazione di risorse pubbliche in questi contesti, la Corte accoglie le argomentazioni del giudice. Pur perseguendo la legittima finalità di cercare di evitare che le limitate risorse dello Stato siano sviate alle associazioni criminali, **la presunzione assoluta di indegnità per il vincolo di parentela o affinità entro il quarto**

grado risulta manifestamente sproporzionata. In primo luogo, infatti, la disciplina legislativa in cui si inserisce la norma censurata già subordina l'erogazione dei benefici all'assolvimento dell'onere di provare la propria estraneità ad ambienti e rapporti delinquenziali. In secondo luogo, la presunzione ha una latitudine troppo ampia per poter godere di un adeguato fondamento empirico. Nel complesso, per la Corte, la presunzione assoluta così strutturata si configura come un vero e proprio stigma per l'appartenenza a un determinato nucleo familiare, anche quando non se ne condividano valori e stili di vita, incompatibile con il principio di uguaglianza. La decisione rimette pertanto al prudente apprezzamento del giudice, da condurre in modo particolarmente rigoroso, la meritevolezza di chi richiede i benefici, espungendo ogni riferimento alle relazioni di parentela e affinità entro il quarto grado. [P.F. Bresciani]

**ANCORA SU RIORDINO DEGLI ENTI TERRITORIALI IN
SARDEGNA E
REFERENDUM TERRITORIALE: UN' ALTRA IMPUGNAZIONE
INAMMISSIBILE**

Corte cost., sent. 4 giugno – 4 luglio 2024, n. 123, Pres. Barbera, red.
Pitruzzella

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 120, c. 1°, lett. a), c), numero 2), d), numero 2), e f), della legge della
Regione Sardegna 23/10/2023, n. 9]

(art. 43, c. 2°, Statuto Regione speciale, art. 133, c. 2°, Cost.)

Torna alla Corte una questione già affrontata con la sent. n. 68/2022, relativa a disposizioni regionali di riordino degli enti territoriali interni, contestate dallo Stato «in quanto non è stata sentita la popolazione interessata alle variazioni apportate agli assetti territoriali dalle disposizioni in esame».

La Corte accoglie due eccezioni regionali, la prima delle quali per **difetto di interesse a ricorrere**. Se nel 2022 la Corte aveva dichiarato inammissibile il ricorso perché il P.d.C.M. «non aveva compreso nell'impugnazione le disposizioni che avevano definito le variazioni territoriali» (p.to 2 *Diritto*), in questo caso «il ricorrente afferma che l'impugnato art. 120 della legge regionale avrebbe apportato variazioni»; tuttavia, rileva lapidariamente la Corte, «tale prospettazione non corrisponde al contenuto del suddetto art. 120».

Pertanto, «come nel caso oggetto della sentenza [n. 68 del 2022](#), in cui il Presidente del Consiglio aveva contestato una disciplina «accessoria» rispetto alle scelte fondamentali circa le variazioni territoriali», così anche nell'odierna vicenda l'eventuale annullamento delle disposizioni impugnate sarebbe privo di utilità giuridica ai fini della rimozione della lesione denunciata (mancato coinvolgimento delle popolazioni nel procedimento di variazione territoriale): il che rivela il difetto di interesse del ricorrente, con conseguente inammissibilità del motivo di ricorso» (p.to 2 *Diritto*). Sull'**inammissibilità per inidoneità della pronuncia di accoglimento a rimuovere la lesione** è la stessa Corte a richiamare anche le sentt. n. [134/2023](#) e n. [229/2022](#).

A mero titolo di segnalazione, è accolta anche l'eccezione regionale di difetto di motivazione in relazione alla violazione di entrambi i parametri indicati (art. 43 Statuto e art. 133, co. 2, Cost.) (p.to 3 *Diritto*). [C. Bergonzini]

LA DOPPIA CONFORMITÀ URBANISTICO-EDILIZIA SI APPLICA ANCHE ALLE REGIONI A STATUTO SPECIALE

Corte cost., sent. 18 giugno – 15 luglio 2024, n. 125, Pres. Barbera, red. D'Alberti

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 135, comma 7, della legge della Provincia autonoma di Trento 04 marzo 2008, n. 1]

(art. 3 Cost. e artt. 4 e 8 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige)

Il giudice rimettente dubita della legittimità costituzionale dell'art. 135, comma 7, della legge della Provincia autonoma di Trento 4 marzo 2008, n. 1 (Pianificazione urbanistica e governo del territorio), in quanto contrasterebbe con il requisito della cosiddetta “**doppia conformità**”, sancito dall'art. 36 del “Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia”. In base a tale requisito, infatti, il permesso di costruire in sanatoria si può ottenere soltanto se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda.

Dello stesso avviso la Corte, secondo la quale il requisito della “doppia conformità” riveste un'importanza cruciale, mirando ad assicurare l'uniformità delle condizioni per ricondurre a legittimità gli **abusi edilizi**. Soltanto così vi sarebbe una

tutela effettiva della **disciplina urbanistica ed edilizia** indipendente dalla concreta estensione del fenomeno dell'abusivismo nei singoli contesti territoriali. Infatti, la **Provincia autonoma di Trento** «è titolare di una competenza legislativa primaria in materia di “urbanistica e piani regolatori” (art. 8, numero 5, statuto reg. Trentino-Alto Adige), la quale deve essere esercitata – ai sensi dell'art. 4 del medesimo statuto – in armonia con “i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica”. e nel rispetto “delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica”». Inoltre, anche rispetto alle recenti modifiche di semplificazione della disciplina statale apportate dal decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione edilizia e urbanistica), la Corte ha ribadito che spetta comunque allo Stato il compito di stabilire i casi in cui il requisito della “doppia conformità” debba trovare necessaria applicazione e le possibili limitazioni alla sua concreta operatività. E questo sempre per tutelare l'effettività della disciplina urbanistica ed edilizia su tutto il territorio nazionale. [F. Pedrini]

LA TUTELA REINTEGRATORIA SI APPLICA ANCHE AL LICENZIAMENTO PER GIUSTIFICATO MOTIVO OGGETTIVO IN CASO DI INSUSSISTENZA DEL FATTO MATERIALE

Corte cost., sent. 16 luglio – 17 luglio 2024, n. 128, Pres. Barbera, red.
Amoroso

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[D.lgs. n. 23/2015, art. 3, commi 1 e 2]

(artt. 1, 2, 3, primo e secondo comma, 4, primo comma, 24, primo comma, 35, primo comma, 41, primo e secondo comma, 76 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 24 della Carta sociale europea)

Nel giudizio sorto a seguito delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Sezione lavoro del Tribunale di Ravenna, la Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del D.lgs. n. 23/2015 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della L.n. 183/2014), nella parte in cui non prevede che la tutela reintegratoria si applichi anche nelle ipotesi di licenziamento per giustificato motivo oggettivo in cui sia direttamente dimostrata in giudizio l'insussistenza del fatto materiale allegato dal datore di lavoro, rispetto alla quale resta estranea ogni valutazione circa il ricollocamento del lavoratore.

Dichiara, invece, inammissibile la questione sollevata in riferimento all'art. 76 Cost., in quanto priva di motivazione. La Corte ritiene che il giudice rimettente si sia limitato a denunciare l'eccesso di delega senza una specifica e adeguata illustrazione dei motivi di censura in punto di non manifesta infondatezza, e che l'ordinanza non fornisca elementi che consentano di identificare, nella disposizione censurata, alcun contenuto rispetto a quello delineato dal legislatore delegante.

Nel merito, dopo aver ricostruito in via generale il quadro normativo di riferimento del licenziamento per giustificato motivo oggettivo, la Corte accoglie le censure rispetto agli artt. 3, 4 e 35 Cost., valutati complessivamente. Rileva, in particolare, che, seppure la ragione d'impresa posta a fondamento del giustificato motivo oggettivo di licenziamento non risulti sindacabile nel merito (in quanto rientra nelle valutazioni economiche che spettano al datore di lavoro), il principio della necessaria causalità del recesso datoriale esige che il fatto materiale allegato dal datore di lavoro sia sussistente. Infatti, la radicale irrilevanza dell'insussistenza del fatto materiale prevista dalla norma censurata determina un difetto di sistematicità che rende irragionevole la differenziazione rispetto alla parallela ipotesi del licenziamento senza giusta causa o giustificato motivo soggettivo. Se il fatto materiale, allegato dal datore di lavoro a fondamento del licenziamento non sussiste, è violato il principio della necessaria causalità del recesso datoriale.

La discrezionalità del legislatore nell'individuare le conseguenze dell'illegittimità del licenziamento non si estende, quindi, fino a consentire di rimettere questa alternativa ad una scelta del datore di lavoro che, intimando un licenziamento fondato su un fatto insussistente, lo qualifichi come licenziamento per giustificato motivo oggettivo piuttosto che come licenziamento disciplinare. La conseguenza, in termini di garanzia per il lavoratore illegittimamente licenziato, non può che essere la stessa: la tutela reintegratoria attenuata prevista per l'ipotesi del licenziamento che si fondi su un fatto materiale insussistente, qualificato dal datore di lavoro come rilevante sul piano disciplinare.

Tuttavia, l'estensione della tutela reintegratoria determinata dalla declaratoria di illegittimità costituzionale riguarda esclusivamente l'ipotesi dell'insussistenza del fatto materiale, mentre resta fuori dalla sua portata applicativa l'ipotesi in cui il fatto addotto come motivo oggettivo di licenziamento sussista, ma il recesso debba considerarsi illegittimo per violazione dell'obbligo di ricollocamento. In questo caso, continua a trovare applicazione la sola tutela indennitaria. [M. Pignataro]

LEGITTIMA LA DISCIPLINA INDENNITARIA E NON REINTEGRATORIA IN CASO DI LICENZIAMENTO DISCIPLINARE

Corte cost., sent. 21 maggio – 16 luglio 2024, n. 129, Pres. Barbera, red. Amoruso

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[D.lgs. n. 23/2015, art. 2, co. 3]

(artt. 2, 3, 4, 21, 24, 35, 36, 40, 41, 76 Cost.)

Il Tribunale ordinario di Catania, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato quattro questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 2, 3, 4, 21, 24, 35, 36, 39, 40, 41 e 76 Cost., aventi ad oggetto la disciplina del licenziamento disciplinare dettata dall'art. 3, co. 2, d.lgs. n. 23/2015 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della L. n. 183/2014), nella parte in cui non prevede (o non consente) che il giudice annulli il licenziamento, con le conseguenze già previste per l'ipotesi dell'insussistenza del fatto (tra cui il diritto alla reintegrazione nel posto di lavoro), laddove il fatto contestato, in base alle previsioni della contrattazione collettiva applicabile al rapporto, sia punibile solo con sanzioni di natura conservativa.

In particolare, con riferimento all'art. 3 Cost., il rimettente deduce che la disposizione censurata tutelerebbe in modo ingiustificatamente differenziato situazioni omogenee, atteso che, anche nell'ipotesi della commissione di un fatto punibile solo con una misura conservativa, vi è una condotta inidonea a far venir meno il rapporto di fiducia tra le parti ovvero a giustificare la risoluzione del rapporto. Il contrasto con gli artt. 2, 4, 35 e 36 Cost. sarebbe invece imputabile alla irragionevole lesione della dignità del lavoratore sul posto di lavoro, quale formazione sociale ove questi esplica la propria personalità, del suo interesse alla continuità del rapporto, del suo diritto a non subire licenziamenti arbitrari e di condurre, attraverso la giusta retribuzione, un'esistenza libera e dignitosa. Vi sarebbe ancora violazione degli artt. 21, 24, 39, 40 e 41 Cost., cagionando un irragionevole ed eccessivo squilibrio in danno della posizione del lavoratore mediante la compressione del pieno e libero esercizio delle sue prerogative lavorative e sindacali e il superamento del limite posto all'iniziativa privata che non può svolgersi in modo da compromettere la dignità della persona. Infine si deduce la violazione l'art. 76 Cost. perché l'art. 3, co. 2, d.lgs. n. 23/2015, escludendo dall'ambito di operatività della reintegra le ipotesi in cui il fatto sia punibile con una sanzione conservativa, esorbita dagli scopi e dai criteri previsti dalla legge delega che ha demandato al legislatore delegato non già la drastica riduzione della tutela reintegratoria a un'unica fattispecie, ma solo la sua limitazione a specifiche ipotesi.

La Corte sottolinea la natura “ontologica” del licenziamento disciplinare motivato da una condotta colposa o comunque manchevole del lavoratore, indipendentemente dalla sua inclusione, o meno, tra le misure disciplinari previste dallo specifico regime del rapporto. La valutazione di gravità è frutto di un giudizio complesso, che si relaziona, da un lato, alla portata oggettiva e soggettiva dei fatti contestati, alle circostanze nelle quali sono stati commessi e all’intensità del profilo intenzionale; dall’altro lato, alla proporzionalità fra tali fatti e la sanzione inflitta, per stabilire se la lesione dell’elemento fiduciario, su cui si basa la collaborazione del prestatore di lavoro, sia tale, in concreto, da giustificare la massima sanzione disciplinare. Come già evidenziato dalla Corte nella sentenza n. 128/2024, resa in tema di licenziamento per giustificato motivo oggettivo, per anni il contenimento della libertà del recesso del datore di lavoro dal contratto di lavoro è stato operato per mezzo di due forme di garanzia, condizionatamente al ricorrere di un livello occupazionale minimo del medesimo datore (almeno quindici lavoratori occupati nell’unità produttiva o sessanta nel complesso): a) la cosiddetta tutela indennitaria (o “obbligatoria”), prevista originariamente dall’art. 8 L. n. 604/1966, per le imprese sotto soglia; b) la cd. tutela reintegratoria (o “reale”), prevista dall’art. 18 statuto lavoratori, per le imprese sopra soglia.

Il frazionamento delle tutele viene implementato dal d.lgs. n. 23/2015 che, nel tracciare un diverso perimetro delle aree di tutela, restringe l’ambito applicativo della reintegra “attenuata” e amplia in modo corrispondente quello riservato all’indennizzo “forte”.

Nel disegno riformatore del 2012, la tutela reintegratoria piena è riservata all’ambito della nullità e della discriminazione, mentre per le imprese sopra-soglia la tutela reintegratoria nella forma attenuata viene riconosciuta ai licenziamenti disciplinari nelle due evenienze ritenute più gravi, quelle cioè in cui il giudice accerta che non ricorrono gli estremi del giustificato motivo soggettivo o della giusta causa addotti dal datore di lavoro per l’insussistenza del fatto contestato, ovvero perché il fatto contestato è riconducibile fra le condotte suscettibili di sanzioni solo conservative in base alle previsioni del contratto collettivo o del codice disciplinare applicabili.

Ai sensi dell’art. 18, quarto comma, statuto lavoratori, come modificato dall’art. 1, comma 42, lettera *b*), della legge n. 92 del 2012, il regime applicabile ai licenziamenti intimati dopo il 18 luglio 2012 è quello della reintegrazione cosiddetta attenuata (reintegra e indennità risarcitoria non superiore a dodici mensilità della retribuzione globale di fatto); il giudice, nelle altre ipotesi in cui accerti che non ricorrono gli estremi del giustificato motivo soggettivo o della giusta causa addotti dal datore di lavoro, applica invece la disciplina di cui al quinto comma (cioè la cosiddetta tutela indennitaria “forte” pari ad un’indennità risarcitoria omnicomprensiva tra 12 e 24 mensilità dell’ultima retribuzione globale di fatto).

La tutela reintegratoria è stata ulteriormente ridimensionata nel caso del contratto di lavoro a tutele crescenti e di licenziamento per mancanza di giusta causa o di giustificato motivo soggettivo, essendo invece del tutto eliminata in ipotesi di licenziamento “economico”, ossia per giustificato motivo oggettivo o collettivo.

L’ambito di applicazione della tutela reale è riservata all’ipotesi dell’insussistenza del fatto materiale contestato, con espressa esclusione dei casi in cui l’illegittimità del licenziamento risieda esclusivamente nel difetto di proporzionalità della misura espulsiva adottata dal datore di lavoro rispetto all’effettiva gravità della condotta posta in essere dal dipendente; all’area di operatività della tutela indennitaria sono invece ricondotte anche le ipotesi in cui l’inadeguatezza del licenziamento discende dall’esistenza di una previsione contrattuale che, per quel tipo di addebiti, esclude il potere del datore di lavoro di recedere dal rapporto.

Il giudice rimettente ha censurato il mancato riconoscimento della tutela reintegratoria quando, per l’inadempimento del lavoratore contestata dal datore di lavoro, che si riveli “sussistente”, sia la stessa contrattazione collettiva a prevedere una sanzione conservativa. Si verte in questi casi non già in ipotesi di «insussistenza del fatto», perché è pacifico che la ragione di inadempimento esista, bensì di un radicale difetto di proporzionalità della sanzione del licenziamento rispetto alla violazione disciplinare allegata dal datore di lavoro, per la quale la contrattazione collettiva prevede solo una sanzione conservativa.

All’esito delle modifiche apportate all’art. 18 Statuto lavoratori il criterio della necessaria importanza dell’inadempimento risulta decisivo solo ai fini della valutazione di legittimità, o meno, del licenziamento, mentre la reintegrazione resta consentita limitatamente alle ipotesi in cui l’illegittimità del recesso è maggiormente evidente e dunque là dove il fatto addebitato non sussista, ovvero nel caso in cui quel fatto sia punito dalla disciplina collettiva applicabile con una sanzione conservativa. È indubbio che il nuovo criterio di graduazione si rivela da subito di complessa interpretazione, come emerge anche dalla sentenza di legittimità n. 11665/2022, in cui si è affermato che in caso di licenziamento disciplinare, al fine di selezionare la tutela applicabile tra quelle previste dal novellato art. 18, co. 4 e 5, Statuto lavoratori, il giudice può sussumere la condotta addebitata al lavoratore, e in concreto accertata giudizialmente, nella previsione contrattuale che, con clausola generale ed elastica, punisca l’illecito con sanzione conservativa, senza che detta operazione di interpretazione e sussunzione trasmodi nel giudizio di proporzionalità della sanzione rispetto al fatto contestato, restando nei limiti dell’attuazione del principio di proporzionalità, come recepito dalle parti sociali attraverso la previsione del contratto collettivo (Cass. civ., sez. lav., n. 107/2024).

L’entrata in vigore del d.lgs. n. 23/2015 apre, infine, un’ulteriore fase per i lavoratori assunti dopo il 7 marzo 2015: dall’“insussistenza” del motivo soggettivo viene espunta la valutazione di proporzionalità del licenziamento rispetto alla inadempimento contestata al lavoratore, mentre sul versante del motivo economico

l'“insussistenza” viene del tutto equiparata all'“ingiustificatezza” e la tutela reale è esclusa del tutto. Due le innovazioni di assoluto rilievo in tema di licenziamento disciplinare: la qualificazione del fatto come «materiale» e l'espressa esclusione, ai fini dell'individuazione del fatto rilevante per la selezione della tutela applicabile, del giudizio di proporzionalità con la conseguente eliminazione del riferimento alle previsioni della contrattazione collettiva.

Delineato il quadro, la Corte entra nel merito delle censure sollevate, rilevando che il controllo sul superamento dei limiti posti dalla legge delega va operato partendo dal dato letterale, per poi, a fronte di elementi testuali eventualmente suscettibili di divergenti letture, procedere ad una indagine sistematica e teleologica volta a verificare se l'attività del delegato, nell'esercizio del margine di discrezionalità che gli compete nell'attuazione della legge delega, si sia inserito in modo coerente nel complessivo quadro normativo, rispettando la *ratio* della norma delegante (Corte cost., n. 250 e n. 59/2016, n. 146 e n. 98/2015) senza contrastare con gli indirizzi generali desumibili da questa (Corte cost., n. 229/2014).

Prevedendo l'art. 1, co. 7, lett. c) della legge delega che la tutela reintegratoria dovesse essere prevista solamente per «specifiche» fattispecie di licenziamento disciplinare ingiustificato, nel prefigurare la reintegrazione solamente nel caso della insussistenza del fatto materiale il legislatore delegante si è posto nel solco dei principi e dei criteri direttivi fissati dal legislatore delegante e delle finalità che lo hanno ispirato, con ciò rispettando il carattere di residualità che la legge delega ha inteso riconoscere alla tutela ripristinatoria.

Facendo leva sugli ulteriori plurimi parametri (artt. 2, 3, 4, 21, 24, 35, 36, 40 e 41 Cost.), il rimettente ha censurato la costituzionalità della previsione per la mancanza, nella fattispecie, della tutela reintegratoria del lavoratore illegittimamente licenziato, potendo farsi applicazione solo della tutela indennitaria.

La natura “disciplinare” del recesso datoriale implica innanzi tutto il rispetto delle regole formali e procedurali di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 23 del 2015, che richiama in particolare le garanzie previste dall'art. 7 Statuto lavoratori. Sul piano sostanziale – che è quello rilevante in questo giudizio di legittimità costituzionale – la natura “disciplinare” del recesso datoriale comporta l'applicabilità del canone generale della proporzionalità, secondo cui l'inadempimento del lavoratore deve essere caratterizzato da una gravità tale da compromettere definitivamente la fiducia necessaria ai fini della conservazione del rapporto. Il licenziamento è sempre una “*extrema ratio*”, sicché è giustificato, e quindi legittimo, solo se proporzionato alla gravità dell'addebito contestato e accertato in giudizio. Il principio di proporzionalità con riferimento al licenziamento del lavoratore costituisce ormai un *acquis* del diritto vivente, più non messo in discussione (*ex plurimis*, Cass. civ., sez. lav., n. 11665/2022).

Nella fattispecie in esame, non è in discussione l'applicazione di tale principio, né è dubbio che la sua violazione comporti che la causa del recesso datoriale non

sia “giusta” (art. 2119 cod. civ.) o che il motivo soggettivo dello stesso non sia “giustificato” (art. 3 L. n. 604/1966): il licenziamento, ove il giudice ritenga il difetto di proporzionalità, è certamente illegittimo. Le questioni sollevate dal giudice rimettente concernono, invece, le conseguenze di tale illegittimità: se può egli, in tale evenienza, ordinare la reintegrazione del prestatore nel posto di lavoro ai sensi del co. 2 dell’art. 3 del d.lgs. n. 23/2015, come richiesto dal ricorrente in giudizio, oppure se debba limitarsi solo ad accordare la tutela indennitaria prevista dal co. 1 dell’art. 3.

L’art. 3, co. 2, d.lgs. n. 23/2015 ha contemplato la tutela reintegratoria attenuata in un ambito più ristretto, ossia «[e]sclusivamente nelle ipotesi di licenziamento per giustificato motivo soggettivo o per giusta causa in cui sia direttamente dimostrata in giudizio l’insussistenza del fatto materiale contestato al lavoratore, rispetto alla quale resta estranea ogni valutazione circa la sproporzione del licenziamento». Quindi, quanto al licenziamento disciplinare, la “specifica fattispecie” conservata nell’area della tutela reale è quella del recesso datoriale fondato, appunto, su un “fatto materiale insussistente”. Se l’addebito contestato al lavoratore risulta insussistente all’esito del giudizio di impugnazione del licenziamento, il giudice può ordinare la reintegrazione del lavoratore, illegittimamente licenziato, nel posto di lavoro. Ma se, al contrario, l’addebito contestato risulta provato, non rileva più, a tal fine, la «valutazione circa la sproporzione del licenziamento». Il licenziamento potrà risultare “sproporzionato” rispetto alla condotta e alla colpa del lavoratore – e quindi, sotto questo profilo, illegittimo – ma la tutela sarà quella indennitaria del co. 2 dell’art. 3 citato.

Orbene, la Corte costituzionale ha più volte affermato che la reintegrazione non costituisce il solo e indefettibile modello di tutela del prestatore a fronte dell’illegittimità del licenziamento, che sia compatibile con la garanzia costituzionale del lavoro (art. 35 Cost.); il legislatore, nell’esercizio della sua discrezionalità, può operare una diversa scelta della disciplina di contrasto dei licenziamenti illegittimi sempre che risulti una tutela adeguata e sufficientemente dissuasiva (Corte cost., n. 7/2024). La reintegrazione non costituisce «l’unico possibile paradigma attuativo» dei principi costituzionali (Corte cost., n. 125/2022; n. 59/2021), in quanto «moltiplici possono essere i rimedi idonei a garantire una adeguata compensazione per il lavoratore arbitrariamente licenziato» (Corte cost., n. 254/2020).

Occorre però che la tutela sia comunque adeguata e sufficientemente dissuasiva. Tuttavia «l’adeguatezza e sufficiente dissuasività del sistema di contrasto dei licenziamenti illegittimi vanno valutate nel complesso e non già frazionatamente, tenendo quindi conto della gradualità e proporzionalità della sanzione che il legislatore, nell’esercizio non irragionevole della sua discrezionalità, ha previsto come differenziata, conservando la reintegrazione (unitamente ad un indennizzo senza tetto massimo) per i casi di più gravi violazioni, quali quello del licenziamento nullo o discriminatorio, e riservando agli altri casi la tutela indennitaria (con un tetto

massimo) secondo il più incisivo criterio risultante dalle sentenze n. 194 del 2018 e n. 150 del 2020» (Corte cost., n. 7/2024).

Siffatta valutazione di adeguatezza e sufficiente dissuasività va qui ribadita considerando l'apparato complessivo di tutela nei confronti del licenziamento illegittimo, che prevede la tutela reintegratoria piena in caso di licenziamento nullo (non solo in caso di nullità espresse: sentenza n. 22/2024) o discriminatorio; la tutela reintegratoria attenuata ove il licenziamento (non solo quello disciplinare, ma anche quello per giustificato motivo oggettivo: sentenza n. 128/2024) si fondi su un "fatto insussistente"; la tutela indennitaria estesa fino anche a trentasei mensilità di retribuzione in caso di difetto di giusta causa o di giustificato motivo (sentenza n. 194/2018) o fino a dodici mensilità in caso di vizi formali o procedurali (sentenza n. 150/2020).

In definitiva, anche se a seguito del d.lgs. n. 23 del 2015 si è ridotta – per i lavoratori assunti a partire dal 7 marzo 2015 – l'area della tutela reintegratoria rispetto alla disciplina posta dalla legge n. 92 del 2012, rimane, nel complesso, un ancora sufficiente grado di adeguatezza e dissuasività del regime di tutela nei confronti del licenziamento illegittimo e non si è raggiunta la soglia oltre la quale una carente disciplina di contrasto del licenziamento illegittimo entrerebbe in frizione con la tutela costituzionale del lavoro (artt. 1, 4 e 35 Cost.).

Del resto adeguatezza e dissuasività sono requisiti che la Corte costituzionale ha già ritenuto sussistenti in riferimento all'indennità di cui all'art. 3, co. 1, d.lgs. n. 23/2015 sia per i licenziamenti individuali (sentenza n. 194/2018), che per i licenziamenti collettivi (sentenza n. 7/2024), anche in una prospettiva temporale, posto che il fluire del tempo giustifica l'applicazione di un trattamento differenziato a situazioni analoghe quando sia rispettato il canone della ragionevolezza.

Nella sentenza n. 194/2018, richiamata dalla sentenza n. 7/2024, il giudice costituzionale ricorda come sia stato più volte affermato, in occasione dell'esame di disposizioni introduttive di forfetizzazioni legali limitative del risarcimento del danno, che «la regola generale di integralità della riparazione e di equivalenza della stessa al pregiudizio cagionato al danneggiato non ha copertura costituzionale (sentenza n. 148/1999), purché sia garantita l'adeguatezza del risarcimento (sentenze n. 199/2005 e n. 420/1991)».

Anche quanto alla compatibilità costituzionale dei limiti quantitativi posti dal d.lgs. n. 23 del 2015, la Corte costituzionale ha già riconosciuto (sentenze n. 7/2024 e n. 194/2018) che il limite massimo dell'indennità (elevato a trentasei mensilità dal d.l. n. 87/2018, come convertito) non si pone in contrasto con la nozione costituzionale di "adeguatezza" del risarcimento, la quale impone che il ristoro sia tale da realizzare un adeguato contemperamento degli interessi in conflitto.

La Corte costituzionale precisa che la previsione a opera della contrattazione collettiva di sanzioni solo conservative implica la preclusione della sanzione espulsiva, qual è il licenziamento. È possibile che l'inadempimento del lavoratore in

ordine a obbligazioni strumentali, quali nella specie l'obbligo di comunicare tempestivamente la giustificazione dello stato di malattia, sussistente e certificato come impeditivo della prestazione lavorativa, sia qualificato dalle parti del rapporto, alle quali il contratto collettivo si applica, come di gravità contenuta e che la graduazione delle sanzioni irrogabili sia espressamente prevista nell'ambito di quelle solo conservative. Altrimenti detto, le parti possono prevedere che specifiche inadempienze del lavoratore siano qualificate, dalla contrattazione collettiva applicabile al rapporto, come meno gravi e, perciò, siano reprimibili con sanzioni solo conservative e non già con il licenziamento, il quale, se intimato, risulterebbe convenzionalmente "sproporzionato".

Una disposizione di legge che si sovrapponesse a questa valutazione circa la sproporzione del licenziamento comprimerebbe ingiustificatamente l'autonomia collettiva, che ha un ruolo essenziale nella disciplina del rapporto di lavoro, privato e pubblico, (Corte cost., n. 53/2023, n. 153/2021).

Però ciò non accade se si accoglie un'interpretazione adeguatrice della disposizione censurata, orientata alla conformità all'evocato parametro (art. 39 Cost.). Infatti, le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime solo perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (Corte cost., n. 42/2017), potendo il giudice costituzionale indicarne l'interpretazione adeguatrice, orientata alla conformità a Costituzione, sì da superare un dubbio di legittimità costituzionale (*ex plurimis*, Corte cost., n. 41 e n. 36/2024, n. 183, n. 105, n. 46 e n. 10/2023).

Come evidenziato, da ultimo, nella sentenza n. 96/2024, «[l']interpretazione adeguatrice, quando operata da questa Corte, rappresenta l'esito della valutazione delle censure di legittimità costituzionale mosse dal giudice *a quo* e quindi ha una valenza e portata peculiari rispetto all'ordinaria esegesi del giudice comune».

Può allora considerarsi che, per un verso, l'art. 3, co. 2, d.lgs. n. 23/2015 non contiene, in realtà, alcun riferimento testuale alle «previsioni dei contratti collettivi», richiamate invece espressamente dall'art. 1, co. 42, lettera *b*), L. n. 92/2012 che, nel novellare il quarto comma dell'art. 18 Statuto lavoratori, ha dato rilevanza alla valutazione convenzionale di proporzionalità quanto alle sanzioni applicabili per inadempienze del lavoratore. Non vi è quindi – nell'art. 3, co. 2 – un'esclusione espressa di tale rilevanza e anzi rileva che la finalità della legge di delega è stata non già quella di sovrapporre la legge alla contrattazione collettiva, ma di contrastare una interpretazione di "sproporzione" lata al punto da rendere sufficiente che la contrattazione collettiva preveda genericamente che il licenziamento possa essere intimato per i fatti "più gravi", per comportare l'applicabilità della tutela reintegratoria. [S. Rossi]

**IL FONDO STATALE PER IL TURISMO DI PROSSIMITÀ VIOLA IL
PRINCIPIO DI LEALE COLLABORAZIONE E (ALCUNE) COMPE-
TENZE REGIONALI IN MATERIA**

**Corte cost., sent. 18 giugno – 17 luglio 2024, n. 130, Pres. Barbera, red. Pi-
truzzella**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 1 bis, c. 1°, 2°, lett. a), 3° e 4°, lett. b), del decreto-legge n. 121/2023,
convertito, con modificazioni, nella legge n. 155/2023]

(Artt. 3, 97, 117, quarto comma, 118 e 119 Cost.)

La sentenza si occupa di un ricorso presentato dalla Regione Campania contro specifiche disposizioni del decreto-legge n. 121/2023, convertito con modifiche nella legge 155/2023, riguardanti l'istituzione e il finanziamento di un fondo per la valorizzazione del turismo di prossimità e all'aria aperta. La Corte costituzionale, analizzando le questioni sollevate dalla Regione Campania, ha stabilito quanto segue. Il comma 1 dell'articolo 1-bis del decreto-legge, che istituisce un fondo per il turismo di prossimità e all'aria aperta, è stato dichiarato incostituzionale nella parte in cui non prevede un'intesa con la Conferenza unificata per l'adozione del bando. Questo perché i giudici costituzionali hanno sottolineato che la materia del turismo rientra nella competenza residuale delle Regioni e che l'istituzione di un fondo in questo settore, senza un adeguato coinvolgimento delle autonomie territoriali, viola il principio di leale collaborazione. Le questioni, invece, relative ai commi 2, lettera a), e 4, lettera b), dell'articolo 1-bis, che prevedono il finanziamento del fondo mediante la riduzione del Fondo unico nazionale per il turismo (FUNT), sono state dichiarate inammissibili. La Corte ha ritenuto che la Regione Campania non abbia adeguatamente dimostrato la lesione della sua autonomia finanziaria derivante dalla riduzione del FUNT. Mentre, infine, le questioni riguardanti il comma 3 dell'articolo 1-bis, che stanziava ulteriori risorse per la promozione del turismo intermodale, sono state dichiarate non fondate. La Corte ha chiarito che la normativa statale non lede la competenza regionale in materia di turismo e che l'incremento delle risorse per il turismo intermodale, definito nella normativa stessa e nel decreto attuativo, non risulta irragionevole. Più in generale, i giudici costituzionali hanno ribadito l'importanza del principio di leale collaborazione in materia di turismo, ribadendo che l'istituzione di fondi statali in ambiti di competenza regionale esclusiva richiede un'adeguata concertazione con le Regioni. Hanno sottolineato l'onere della Regione di dimostrare concretamente la lesione della propria

autonomia finanziaria quando si contesta la riduzione di fondi statali destinati al suo territorio. Infine, hanno chiarito che la promozione del turismo intermodale rientra nelle prerogative statali e che l'incremento delle risorse destinate a tale scopo non costituisce, di per sé, una lesione delle competenze regionali. [F. Medico]

**LA CORTE COSTITUZIONALE FA SALVA LA SOTTOPOSIZIONE
DELLE CONCESSIONI RILASCIATE DALLE AUTORITÀ DI SISTEMA
PORTUALE ALL'IMPOSTA SULLE CONCESSIONI DEMANIALI MA-
RITTIME PREVISTA DALLA REGIONE LAZIO**

Corte cost., sent. 4 giugno – 16 luglio 2024, n. 131, Pres. Barbera, red. Antolini

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Artt. 1 e 2 l. n. 281/1970; art. 8 d.lgs. n. 68/2011; art. 6 e 6, co. 3, l. r. Lazio n. 2/2013]

(artt. 3, 53 e 117, co. 3, Cost.)

Con la sentenza indicata in epigrafe la Corte costituzionale si è pronunciata su una serie di questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Roma sugli artt. 1 e 2 della legge n. 281/1970, sull'art. 8 del decreto legislativo n. 68/2011 e sull'art. 6 della legge regionale del Lazio n. 2/2013, «nella parte in cui sottopongono alla imposta sulle concessioni demaniali marittime le concessioni rilasciate dalle Autorità di Sistema Portuale», in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., oltreché sul comma terzo dell'art. 6 della legge regionale del Lazio n. 2/2013, limitatamente all'inciso «ivi comprese quelle rilasciate e gestite dalle autorità portuali» in riferimento all'art. 117, co. 3, Cost.

Più in dettaglio, il primo blocco di disposizioni è oggetto di due questioni di legittimità: la prima relativa a contrasto con i principi di ragionevolezza e di capacità contributiva; e la seconda prospettata per violazione del «divieto di doppia imposizione». Si aggiunge una terza questione sollevata rispetto all'art. 6, co. 3, della legge regionale del Lazio n. 2/2013 per violazione dei principi di correlazione e continenza.

In via preliminare, la Corte dichiara l'inammissibilità della costituzione in giudizio della Regione Lazio in quanto avvenuta oltre il termine previsto dall'art. 3 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (scaduto il 7

novembre 2023) e disattende l'eccezione di inammissibilità prospettata dall'Avvocatura generale dello Stato per mancato esperimento dell'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme censurate.

Nel merito, si anticipa che le tre questioni di legittimità costituzionale vengono dichiarate non fondate dalla Corte.

Quanto alla prima questione di legittimità costituzionale, la Corte costituzionale richiama la giurisprudenza di legittimità consolidata a partire dall'anno 2015 circa l'applicabilità del tributo «alle concessioni per l'occupazione e l'uso di beni del demanio restando unicamente demandata alla facoltà dell'Autorità portuale di determinare, con normativa secondaria, l'ammontare della base imponibile» (Cass. n. 28961/2021). L'applicazione del tributo non contrasterebbe con i principi di ragionevolezza e capacità contributiva in quanto assume quale indice di capacità contributiva l'utilità derivante dal «conferimento al concessionario della facoltà di utilizzare il bene demaniale ai fini dello svolgimento della propria attività di impresa», il che si verifica anche nel caso di concessioni rilasciate dalle Autorità di Sistema Portuale (AdSP) e «a prescindere dalla distinzione tra “concessioni contratto” e “pure” invero obsoleta rispetto a letture più sostanzialistiche (si veda Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenza 9 novembre 2021, n. 18)».

Quanto alla seconda questione di legittimità, si censura, in particolare, la violazione del divieto di doppia imposizione che deriverebbe dal cumulo di detto tributo con l'imposta di registro di cui all'art. 5, co. 2, della Parte prima della Tariffa allegata al d.P.R. n. 131/1986. Tuttavia, la questione viene dichiarata non fondata a fronte delle differenze tra le due imposte; l'imposta di registro, infatti, sebbene si applichi anche alle concessioni sui beni demaniali (nella misura del 2%), ha «natura di “imposta d'atto”» (sent. n. 158/2020) e si fonda su un presupposto (la stipulazione o la formazione di un atto soggetto a registrazione o volontariamente presentato per la registrazione) diverso da quello dell'imposta sulle concessioni demaniali marittime rilasciate dalle Autorità di Sistema Portuale, il quale si collega «al fatto oggettivo della relazione materiale concretamente instaurata con la cosa e all'utilità che ne ottiene il concessionario di beni del demanio» (*cons. in dir.*, p.to 8).

Da ultimo, anche la terza questione di legittimità – sollevata sull'art. 6, co. 3, della legge regionale del Lazio n. 2/2013 in riferimento all'art. 117, co. 3, Cost. – è dichiarata non fondata. La lamentata violazione deriverebbe dall'estensione dell'imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo anche alle concessioni rilasciate dalle Autorità di Sistema Portuale, il che – ad avviso del rimettente – costituirebbe un nuovo tributo proprio autonomo contrastante con i principi fondamentali di correlazione e continenza, introdotti dall'art. 2, co. 2, lettera p), della legge n. 42/2009.

Tuttavia, la Corte costituzionale statuisce che i citati principi di correlazione e continenza (costituenti «principi fondamentali del coordinamento della finanza

pubblica e del sistema tributario») non rilevano rispetto all'imposta regionale censurata, in quanto la disposizione disciplina, piuttosto che un tributo autonomo, un tributo ceduto, rientrante, dunque, tra quelli cui fa riferimento l'art. 8, co. 1, del d.lgs. n. 68/2011, tra cui figura «l'imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo», sebbene in mancanza di un richiamo dell'art. 7 del d.l. n. 400/1993 (bensì dei soli artt. 1, 5 e 6 del citato d.l.). Ad avviso della Corte costituzionale è, tuttavia, irrilevante il mancato richiamo dell'art. 7 del d.l. n. 400/1993, ravvisandosi, viceversa, l'intenzione del legislatore di includere nella suddetta cessione anche la parte del tributo attinente alle concessioni rilasciate dalle AdSP. Di talché – ricondotta l'imposta in oggetto tra i tributi ceduti dalla legge statale – non rileva il problema del rispetto dei suddetti principi fondamentali, non essendo questi ultimi vincolanti per lo Stato che può comunque derogarvi. [A.C. Visconti]

LA LIMITAZIONE DELLA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA IN FUNZIONE DELLA RIPRESA POST-PANDEMICA

Corte cost., sent. 6 giugno – 16 luglio 2024, n. 132, Pres. Barbera, red. Pitruzzella

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 21, comma 2, del decreto-legge n. 76 del 2020]

(artt. 3, 28, 81, 97 e 103 Cost.)

La sentenza n. 132 del 2024 della Corte Costituzionale ha affrontato la questione della legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 2, del decreto legge n. 76 del 2020, convertito, con modificazioni, nella legge n. 120 del 2020. Tale disposizione, introdotta nel contesto dell'emergenza pandemica da COVID-19, ha limitato temporaneamente la responsabilità amministrativa dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei Conti ai soli casi di dolo per le condotte commissive, escludendo la colpa grave.

La Corte Costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulla questione posta dalla Corte dei Conti, sezione giurisdizionale per la Regione Campania, ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., e inammissibili quelle sollevate in riferimento agli artt. 28, 81 e 103 Cost.

La Corte ha sottolineato che la disposizione censurata è stata introdotta in un contesto eccezionale, caratterizzato dalla necessità di far fronte alla grave crisi economica e sociale conseguente alla pandemia da COVID-19. La limitazione della responsabilità al solo dolo per le condotte commissive è stata da intendersi come una misura temporanea e straordinaria, finalizzata a stimolare l'azione amministrativa e a superare la "burocrazia difensiva" che avrebbe potuto ostacolare la ripresa economica.

La Corte ha riconosciuto che l'obiettivo di favorire la ripresa economica è legato alla tutela di interessi vitali della società italiana, quali il diritto al lavoro, i diritti sociali, la libertà di iniziativa economica e l'eguaglianza. La limitazione della responsabilità amministrativa, seppur temporanea, è stata quindi giustificata dalla necessità di tutelare questi interessi costituzionalmente garantiti.

Le successive proroghe della disposizione censurata, fino al 31 dicembre 2024, sono state motivate dalla necessità di garantire la tempestiva attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). Anche in questa fase, la limitazione della responsabilità amministrativa è considerata una misura necessaria per evitare ritardi e ostacoli nell'attuazione del PNRR, da cui è dipesa la ripresa economica del Paese e la tutela di interessi costituzionali di primaria importanza.

La Corte Costituzionale ha così chiarito la legittimità costituzionale della limitazione temporanea della responsabilità amministrativa al solo dolo per le condotte commissive, ma al contempo ha sollecitato il legislatore a intervenire con una riforma organica in modo tale da rendere la disciplina più adeguata al mutato contesto dell'amministrazione pubblica e alle esigenze di efficienza e buon andamento. [E. Verdolini]

TRASPORTO PUBBLICO LOCALE, LA CORTE “AUSPICA” LA CONCLUSIONE DELLA TRANSIZIONE AI FABBISOGNI STANDARD

Corte cost., sent. 9 maggio – 18 luglio 2024, n. 133, Pres. Prosperetti, red.

Sciarrone Alibrandi

Giudizi di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 17, comma 1, del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104]

(Artt. 2, 3, primo comma, 5, 97, secondo comma, 81, terzo comma, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 della Costituzione)

Le regioni Veneto, Piemonte e Campania impugnano, sotto molteplici profili, le disposizioni statali che incidono, modificandoli, sui criteri ripartizione del fondo per il concorso dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale.

In sostanza, ad avviso delle ricorrenti le modifiche al riparto del fondo TPL, introdotte dall'art. 17 del d.l. n. 104 del 2023, sarebbero tali da privilegiare le regioni che maggiormente finanziano con risorse proprie i servizi di trasporto pubblico locale, reintroducendo surrettiziamente il criterio della spesa storica, per il tramite dei costi standard totali e cioè comprensivi della spesa relativa a tutti i servizi di trasporto pubblico locale già erogati sul territorio. Per converso, verrebbero discriminate irragionevolmente (in violazione dell'art. 3 Cost.) le altre regioni, fra cui rientrerebbero le ricorrenti, che a causa delle minori risorse assegnate, si troverebbero nella condizione di non poter erogare tutte le prestazioni da esse deliberate, con conseguente lesione del potere di gestione del servizio di trasporto pubblico regionale e locale, ambito che rientra nella competenza legislativa regionale residuale, in violazione degli artt. 117 e 118 Cost., nonché dell'autonomia finanziaria regionale (e quindi dell'art. 119 Cost.), in quanto si vedrebbero private delle risorse necessarie a finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite. Tali previsioni costituirebbero modifiche "distorsive" dei nuovi criteri di riparto delle risorse del fondo nazionale TPL, stabiliti dall'art. 27 del d.l. n. 50 del 2017, come convertito, a seguito della riforma operata dalla legge n. 6 del 2023, nel solco di quanto già previsto dalla legge 5 maggio 2009, n. 42, sebbene non ancora attuato.

La Corte ha dichiarato (in parte) inammissibili e (in parte) infondate tutte le qqdll sollevate.

In particolare, con riferimento alla censura relativa alla presunta distorsione dei criteri di riparto del fondo, la Corte richiama «il principio secondo cui grava sulla regione – che contesti le modalità con cui il legislatore statale ha stabilito una determinata riduzione di risorse, presuntivamente tale da impedire o rendere difficile l'esercizio delle sue funzioni – l'onere di fornire una adeguata prova di tale situazione, sempre che quest'ultima non si desuma in maniera "autoevidente" dalla stessa formulazione della disposizione statale oggetto di censure». Onere che, nel caso di specie, non è stato ritenuto assolto, tenendo conto anche della circostanza che il criterio dei "costi standard totali" si riferisce solo alle "risorse aggiuntive" rispetto a quelle assegnate «secondo le percentuali utilizzate per l'anno 2020». Inoltre, è conservata la clausola di garanzia «in virtù della quale l'applicazione dei nuovi criteri non deve determinare, in ogni caso, per ciascuna regione, un'assegnazione di risorse inferiore a quella risultante dalla ripartizione del fondo per l'anno 2020».

Nel dichiarare l'infondatezza delle qqdll sollevate, tuttavia, la Corte rivolge il monito (un "auspicio") al Legislatore affinché **«si porti al più presto a conclusione il complesso iter di transizione ai costi e fabbisogni standard, prefigurato già dalla**

legge n. 42 del 2009 e funzionale ad assicurare gli obiettivi di servizio pubblico e il sistema di perequazione». [F. Conte]

L'INDENNITÀ DI IMPIEGO OPERATIVO AL PERSONALE NON DIRIGENTE DEL NUCLEO OPERATIVO DI SICUREZZA

Corte cost., sent. 4 giugno – 18 luglio 2024, n. 134, Pres. Barbera, red. San Giorgio

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 4, comma 1, della legge 356 del 2000]

(artt. 3 e 36 Cost.)

La Corte Costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulla questione posta in via incidentale dal Tribunale Amministrativo Regionale (TAR) per il Lazio, ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli artt. 3 e 36 Cost. a proposito dell'art. 4, comma 1, della legge n. 356 del 2000. La questione riguarda la mancata estensione dell'indennità di impiego operativo, prevista per il personale non dirigente del Nucleo operativo centrale di sicurezza (NOCS) della Polizia di Stato dall'art. 9 del d.P.R. n. 51 del 2009, ai dipendenti con qualifica dirigenziale in servizio presso lo stesso reparto.

La Corte ha escluso la disparità di trattamento tra i dirigenti del NOCS e quelli del Gruppo di intervento speciale (GIS) dell'Arma dei Carabinieri, in quanto i due reparti, pur svolgendo attività affini, presentano differenze significative. Il GIS, oltre ad essere un'unità speciale di polizia, è anche una forza speciale appartenente al Comando interforze per le operazioni delle Forze speciali (COFS) e svolge missioni anche all'estero. Questa duplice funzione giustifica la previsione dell'indennità di incursore, prevista dall'art. 9, secondo comma, della legge n. 78 del 1983, per i componenti del GIS, in possesso del relativo brevetto militare, titolo non richiesto per gli operatori del NOCS.

La Corte ha ribadito la legittimità della differenza di trattamento economico tra dirigenti e non dirigenti nella pubblica amministrazione. La categoria dei dirigenti è inquadrata in una carriera a sé stante, con un regime giuridico ed economico differenziato. La mancata estensione dell'indennità di impiego operativo ai dirigenti del NOCS non è stata quindi irragionevole, rientrando nella discrezionalità del legislatore.

La Corte ha ricordato che la valutazione della proporzionalità della retribuzione, ai sensi dell'art. 36 Cost., deve riguardare il trattamento economico complessivo del lavoratore e non i singoli elementi che lo compongono. L'indennità di impiego operativo per gli operatori del NOCS è solo una parte del trattamento economico accessorio e non può essere valutata isolatamente.

In conclusione, la Corte Costituzionale, pur riconoscendo la specificità delle funzioni svolte dal NOCS e l'impegno profuso dai suoi dirigenti, ha ritenuto legittima la mancata estensione dell'indennità di impiego operativo al personale dirigenziale del reparto. La Corte ha invitato, tuttavia, il legislatore a completare la riforma del trattamento economico dei dirigenti delle Forze di polizia e ad avviare la contrattazione collettiva, in modo da garantire un quadro normativo più omogeneo ed equo. [E. Verdolini]

AIUTO AL SUICIDIO: LA CORTE MANTIENE FERMO IL REQUISITO DELLA DIPENDENZA DA UN TRATTAMENTO DI SOSTEGNO VITALE

Corte cost., sent. 1° luglio – 18 luglio 2024, n. 135, Pres. Barbera, red. Modugno-Viganò

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 580 cod. pen., come mod. dalla sent. n. 242/2019]

(Artt. 2, 3, 13 e 32, secondo comma, e 117 Cost., in relazione agli artt. 8 e 14 CEDU)

La questione di legittimità costituzionale è sollevata dal GIP del Tribunale di Firenze, chiamato a giudicare sulla richiesta di archiviazione di alcune persone indagate per il delitto punito dall'art. 580 cod. pen. per avere organizzato e materialmente accompagnato alcuni malati, non mantenuti in vita da alcun trattamento di sostegno vitale, presso una clinica svizzera per il suicidio assistito. Ad avviso del giudice *a quo* il requisito della necessaria dipendenza da un trattamento di sostegno vitale, quale condizione di non punibilità risultante dalla sent. n. 242 del 2019, determinerebbe una irragionevole disparità di trattamento fra situazioni sostanzialmente identiche e comprimerebbe ingiustificatamente la libertà di autodeterminazione dei malati ledendone la dignità umana nel morire.

La Corte, pur escludendo in linea di principio che il giudicato costituzionale osti all'ampliamento dell'area di non punibilità stabilita con la sent. n. 242 del 2019, **conferma integralmente l'impostazione del suo precedente.**

Anzitutto, la sentenza esclude la violazione dell'art. 3 Cost. sottolineando che il requisito **della dipendenza del paziente da trattamenti di sostegno vitale svolge, in assenza di un intervento legislativo, un ruolo cardine nella logica della**

soluzione adottata con la sentenza n. 242 del 2019. La Corte non ha infatti riconosciuto alle persone capaci di prendere decisioni libere e consapevoli un generale diritto di terminare la propria vita in ogni situazione di sofferenza intollerabile determinata da una patologia irreversibile, ma ha **soltanto ritenuto irragionevole precludere l'accesso al suicidio assistito a pazienti che abbiano già il diritto di decidere di porre fine alla propria vita rifiutando un trattamento necessario ad assicurarne la sopravvivenza.** La situazione dei pazienti che non dipendono da simili trattamenti non è dunque, nella prospettiva della *ratio* della prima decisione, sostanzialmente equiparabile.

Quanto agli altri argomenti, la Corte conferma che la necessità di bilanciare il principio di autodeterminazione terapeutica con il dovere di tutela della vita umana, specialmente al fine di proteggere le persone vulnerabili, **esclude che possa ravvisarsi un diritto all'autodeterminazione come quello presupposto dalle argomentazioni del giudice a quo.** I limiti concreti all'autodeterminazione dei pazienti sono pertanto, in questo contesto, tendenzialmente rimessi alla discrezionalità del legislatore.

La motivazione chiarisce infine alcuni aspetti significativi della sent. n. 242 del 2019.

Primo, che al fine di soddisfare il requisito della dipendenza da trattamenti di sostegno vitale **è sufficiente che, in base a una valutazione medica, la sopravvivenza di una persona risulti condizionata dall'attivazione del trattamento.** Costituzionalmente, il rifiuto del trattamento in corso e il rifiuto dell'attivazione del trattamento sono, cioè, del tutto equiparabili.

Secondo, che rientrano nella nozione di trattamento di sostegno vitale non solo le procedure che richiedono dispositivi medici e sono normalmente compiute da personale sanitario, ma anche che potrebbero essere apprese e compiute da familiari o *caregivers* (come l'evacuazione manuale dell'intestino, l'inserimento di cateteri urinari, l'aspirazione del muco, ecc.). **L'elemento determinante è che i trattamenti si rivelino in concreto necessari ad assicurare l'espletamento di funzioni vitali del paziente, al punto che la loro omissione o interruzione determinerebbe prevedibilmente la morte del paziente in un breve lasso di tempo.**

Terzo, che devono comunque essere rispettate le condizioni procedurali stabilite nella sent. n. 242 del 2019, ossia il coinvolgimento del Servizio sanitario nazionale e dei comitati etici per la verifica della sussistenza delle condizioni di liceità della pratica, nonché della verifica delle modalità di esecuzione tali da evitare abusi in danno di persone vulnerabili, garantire la dignità del paziente ed evitare al medesimo sofferenze. La Corte **esclude infatti categoricamente che la clausola di equivalenza stabilita nella sent. n. 242 del 2019 per i fatti anteriori alla sua pubblicazione possa estendersi a fatti commessi successivamente.** Pur rimarcando la necessità che la giurisdizione comune accerti tutti i presupposti per la responsabilità penale, la sentenza sembra quindi prefigurare una tendenziale responsabilità degli attivisti che continuino ad accompagnare malati in Svizzera in risposta ai ritardi del SSN nella valutazione delle loro richieste di aiuto al suicidio e, più in generale, al mancato intervento organico del legislatore, di cui la Corte ribadisce, in conclusione, la doverosità costituzionale. [P.F. Bresciani]

**LA CORTE RISOLVE DA SÉ IL BLOCCO IN INGRESSO ALLE
ATTIVITÀ DI NCC.**

Corte cost., sent. 3 luglio – 19 luglio 2024, n. 137, Pres. Barbera, red. Antonini

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, art. 10-*bis*, comma 6]

(artt., 3, 41, 117, comma 1, Cost., art. 49 TFUE)

Il presente giudizio trae origine dall'ordinanza di autorimessione di una questione di legittimità costituzionale sollevata dalla stessa Corte con ordinanza n. 35/2024, nella quale aveva dato atto della necessità di risolvere una questione preliminare concernente l'art. 10-*bis*, comma 6, del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, che preclude la concessione di nuove autorizzazioni allo svolgimento dell'attività di NCC fino alla «piena operatività» del un registro informatico (predisposto dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti), in assenza del quale era impedito il rilascio di duecento autorizzazioni per lo svolgimento del servizio di NCC.

In realtà il decreto ministeriale era stato adottato il 19 febbraio 2020 per poi essere sospeso in attesa della determinazione di specifiche tecniche del servizio NCC, da adottarsi a mezzo di foglio di servizio in formato elettronico, mai emanato.

Ciò ha comportato «blocchi o sospensioni delle autorizzazioni funzionali all'esercizio di attività economiche», in assenza di qualsivoglia motivo riconducibile all'art. 41, comma 2, Cost., anzi atteggiandosi piuttosto come una barriera o protezione in ingresso per le sue indicate attività.

La perdurante inattuazione normativa ha mutato una originaria esigenza tecnica (realizzare in breve tempo una mappatura delle imprese titolari di licenza per l'esercizio del servizio di taxi e di quelle titolari (a mercato fermo) di autorizzazione per l'esercizio del servizio di NCC) in una condizione ostativa all'esercizio di attività di NCC, in contrasto con alcune pronunce recenti secondo le quali «i divieti e gli obblighi posti in capo alle imprese autorizzate al servizio di NCC, per essere legittimi, devono essere [...] adeguati e proporzionati rispetto allo scopo da perseguire» (sentenza n. 36/2024) e ha parimenti rimarcato l'esigenza di una «connessione razionale tra il mezzo predisposto dal legislatore [...] e il fine che questi intende perseguire» (sentenza n. 8/2024).

Su tale ultimo aspetto, ed in considerazione della censura mossa alla norma oggetto di scrutinio in relazione all'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 49 del TFUE, anche la Corte di Giustizia dell'Unione europea ha avuto modo di ricordare (in un arresto concernente il rilascio delle licenze per attività di NCC in Spagna) che le «misure adottate devono risultare adeguate e non in grado di travalicare quanto si dimostri indispensabile per conseguire gli obiettivi fissati dalla legge (Corte di giustizia UE, sentenza 8 giugno 2023, *Prestige and Limousine SL*)».

La violazione dell'art. 3 Cost., in relazione agli altri operatori del medesimo servizio già presenti sul mercato è pertanto concreta, così come rileva anche la violazione della proporzionalità della misura, in considerazione della carente offerta dei servizi di circolazione che comporta disagio ai soggetti più fragili ed impedisce, di fatto, lo sviluppo economico di un territorio, come quello calabrese, recando danno al turismo e all'immagine internazionale dell'Italia, dal momento che l'insufficiente offerta di mobilità ha pregiudicato la possibilità di raggiungere agevolmente i luoghi di villeggiatura, come documentato dalla Regione Calabria nel giudizio *a quo*.

Ulteriormente, fondata è la censura della norma rispetto all'art. 41, comma 2, Cost., non potendosi ravvisare alcun motivo di utilità sociale nel mantenere uno stato di inerzia da parte dell'organo competente ad emanare le specifiche tecniche. Anzi, un tale atteggiamento omissivo non è altro che la manifestazione di un'istanza protezionistica che ha, non marginalmente, inciso sul benessere sociale e sugli interessi della collettività.

Tutto quanto premesso, la Corte ha concluso per l'illegittimità costituzionale della norma sospettata dalla stessa Corte di incostituzionalità in altro giudizio. [L. Di Majo]

NEL CASO DEL NARCOTRAFFICO VI È FRATTURA SANZIONATORIA, MA PER SANARLA LA CORTE SI AFFIDA AL LEGISLATORE

Corte cost., sent. 7 maggio – 19 luglio 2024, n. 138, Pres. Barbera, red. Modugno

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[dPR n. 309/1990, art. 74, co. 1 e 2]

(artt. 3 e 27 Cost.)

Il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Brescia ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27 Cost. questioni di legittimità costituzionale dell'art. 74 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico stupefacenti), nella parte in cui, al comma 1, punisce chi promuove, costituisce, dirige, organizza o finanzia una associazione finalizzata a commettere più delitti tra quelli previsti dal precedente art. 73 con la reclusione non inferiore agli anni venti, anziché con la reclusione non inferiore agli anni sette; nonché nella parte in cui, al comma 2, punisce chi partecipa all'associazione con la reclusione non inferiore agli anni dieci, anziché con la reclusione non inferiore agli anni cinque.

Ad avviso del giudice, le norme censurate violerebbero gli artt. 3 e 27 Cost., *a quo* per contrasto con i principi di proporzionalità e ragionevolezza e con la finalità rieducativa della pena, stante il profondo divario esistente tra le pene minime da esse previste e le pene massime previste dal comma 6 dello stesso art. 74 t.u. stupefacenti per la partecipazione “qualificata” e “semplice” ad una associazione finalizzata a commettere fatti «di lieve entità» ai sensi del comma 5 dell'art. 73 (rispettivamente, sette e cinque anni di reclusione). L'ampio iato sanzionatorio che separa le due ipotesi di reato farebbe, infatti, apparire le pene in questione palesemente sproporzionate rispetto ai casi nei quali l'associazione per il narcotraffico, pur non potendo essere inquadrata nell'ipotesi di minore gravità, si collochi in una “zona grigia” al confine tra le due fattispecie, o comunque sia non troppo “distante” da quella della fattispecie “lieve”.

I dubbi di legittimità costituzionale prospettati dal GIP di Brescia trovano il loro principale referente nella sentenza n. 40/2019, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittima la pena edittale minima del delitto di produzione, traffico e detenzione illeciti (*inde*, per brevità, «traffico illecito») di droghe “pesanti”, prevista dall'art. 73, comma 1, t.u. stupefacenti. In tal caso, se per costante orientamento della giurisprudenza di legittimità la fattispecie di lieve entità di cui all'art. 73, comma 5, t.u. stupefacenti può essere riconosciuta solo nell'ipotesi di minima offensività della condotta, deducibile, sia dal dato qualitativo e quantitativo, sia dagli altri parametri richiamati dalla disposizione (mezzi, modalità o circostanze dell'azione), «indubitabilmente molti casi si collocano in una “zona grigia”, al confine fra le due fattispecie di reato»: il che rendeva «non giustificabile l'ulteriore permanenza di un così vasto iato sanzionatorio, evidentemente sproporzionato sol che si consideri che il minimo edittale del fatto di non lieve entità è pari al doppio del massimo edittale del fatto lieve». L'ampiezza del divario sanzionatorio condizionava, d'altro canto, inevitabilmente la valutazione complessiva che il giudice di merito doveva compiere al fine di accertare la lieve entità del fatto, «con il rischio di dar luogo a sperequazioni punitive, in eccesso o in difetto, oltre che a irragionevoli difformità applicative in un numero rilevante di condotte».

Di qui la ritenuta violazione dei principi di eguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza, di cui all'art. 3 Cost., nonché del principio della finalità rieducativa della pena, di cui all'art. 27 Cost., posto che, per

ripetuta affermazione della giurisprudenza costituzionale, una pena non proporzionata alla gravità del fatto, e perciò avvertita dal condannato come ingiusta e inutilmente vessatoria, ne compromette lo scopo rieducativo.

Quanto al trattamento sanzionatorio da sostituire a quello illegittimo, questa Corte ha accolto le questioni nei termini allora prospettati dal giudice rimettente, ossia nel senso della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 73, comma 1, t.u. stupefacenti nella parte in cui prevedeva il minimo edittale di otto anni di reclusione, anziché di sei anni. Si è ritenuto che tale grandezza fosse ricavabile da plurimi “punti di riferimento” rinvenibili nel sistema legislativo, atti a fornire una soluzione, pur non costituzionalmente vincolata, per porre rimedio al e ricondurre a coerenza le scelte *vulnus* già delineate.

L'introduzione nel nostro ordinamento di una figura specifica di associazione per delinquere con finalità di narcotraffico si deve all'art. 75 L. n. 685/1975, collocandosi nell'alveo dell'indirizzo di marcato irrigidimento delle risposte repressive che percorre l'evoluzione della normativa di settore. Per temperare il rigore di tale quadro repressivo – che sarebbe risultato palesemente inadeguato a fronte della estrema variabilità delle organizzazioni operanti nei traffici illeciti di stupefacenti – il legislatore del 1990 ha introdotto una figura associativa “minore”, avente come tratto distintivo la “lieve entità” del suo programma criminoso, la quale si pone come della fattispecie tipizzata dall'art. *pendant* 73, comma 5, t.u. stupefacenti in riferimento ai reati-fine. Il comma 6 dell'art. 74 stabilisce, in specie, che «[s]e l'associazione è costituita per commettere i fatti descritti dal comma 5 dell'articolo 73» – ossia fatti «di lieve entità» – «si applicano il primo e il secondo comma dell'articolo 416 del codice penale», e dunque le pene, di gran lunga più miti, stabilite per l'associazione a delinquere “comune”. I soggetti “apicali” sono quindi puniti con la reclusione da tre a sette anni; i partecipanti “semplici”, con la reclusione da uno a cinque anni. Come il rimettente ricorda, la giurisprudenza di legittimità è consolidata nel senso che quella così delineata sia anch'essa una fattispecie autonoma di reato, e non già una circostanza attenuante dei delitti di cui ai commi 1 e 2 (Cass. n. 34475/2011).

Quanto al perimetro applicativo di tale fattispecie, secondo un orientamento giurisprudenziale parimente consolidato, per la sua configurabilità non è sufficiente considerare la natura dei singoli episodi di cessione accertati in concreto, ma occorre valutare il momento genetico dell'associazione, nel senso che essa deve essere stata costituita al solo scopo di commettere cessioni di stupefacente di lieve entità, nonché le potenzialità dell'organizzazione con riferimento ai quantitativi di sostanze che il gruppo è in grado di procurarsi (Cass. n. 11526/2022).

Non può disconoscersi che, in rapporto alla fattispecie criminosa dell'associazione finalizzata al narcotraffico, si registri una fenomenologia, in termini di "frattura sanzionatoria" tra ipotesi "ordinaria" e ipotesi "lieve" del reato, analoga a quella che la Corte ha censurato con la sentenza n. 40 del 2019 relativamente ai delitti di cui all'art. 73 t.u. stupefacenti. Lo iato tra le pene minime previste dai commi 1 e 2 dell'art. 74 t.u. stupefacenti e quelle massime stabilite dal successivo comma 6 è persino più ampio di quello che ha dato luogo alla citata pronuncia, sia in termini assoluti (il differenziale è, infatti, di tredici anni per i soggetti "apicali" e di cinque per i partecipanti "semplici"), sia in termini proporzionali, almeno quanto ai soggetti "apicali" (per i quali il minimo edittale della fattispecie "ordinaria" è pari quasi al triplo del massimo della fattispecie "lieve"), mentre con riguardo ai partecipanti "semplici" il rapporto tra le due grandezze è identico a quello ritenuto allora non costituzionalmente tollerabile (l'una è il doppio dell'altra).

Al *vulnus* denunciato non è, tuttavia, possibile porre rimedio nel modo indicato dal rimettente.

Alla luce di una giurisprudenza di questa Corte, ormai copiosa e costante, una volta accertato un *vulnus* a un principio o a un diritto riconosciuti dalla Costituzione, non può essere di ostacolo all'esame nel merito della questione l'assenza di un'unica soluzione a "rime obbligate" per ricondurre l'ordinamento al rispetto della Costituzione, ancorché si versi in materie riservate alla discrezionalità del legislatore – qual è, tipicamente, quella della determinazione della risposta sanzionatoria a ciascun illecito penale –, risultando a tal fine sufficiente la presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni "costituzionalmente adeguate", tratte da discipline già esistenti, che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore: soluzioni che consentono a questa Corte di porre rimedio nell'immediato al *vulnus* riscontrato, senza creare insostenibili vuoti di tutela degli interessi tutelati dalla norma incriminatrice incisa, ferma restando la possibilità per il legislatore di individuare, nell'esercizio della propria discrezionalità, una diversa soluzione nel rispetto dei principi costituzionali (*ex plurimis*, Corte cost. n. 46/2024, n. 95 e n. 28/2022).

Nel caso in esame, tale soluzione non può, tuttavia, consistere nell'auspicato allineamento dei minimi edittali della fattispecie "*maior*" ai massimi della "*minor*": alla continuità nella progressione dell'offesa non deve necessariamente corrispondere una continuità della risposta sanzionatoria, ben potendo la tenuità o levità del fatto «essere [...] prese in considerazione dal legislatore a diverso titolo e con effetti che possono determinare "spazi di discrezionalità discontinua" nel trattamento sanzionatorio». Una simile discontinuità può corrispondere «a una ragionevole esigenza di politica criminale volta a esprimere, attraverso un più mite trattamento sanzionatorio, una maggiore tolleranza verso i comportamenti meno lesivi e, viceversa, manifestare una più ferma severità, con sanzioni autonome più rigorose, nei confronti di condotte particolarmente lesive» (Corte cost. n. 179/2017).

Dal sistema legislativo non appaiono, peraltro, neppure ricavabili, allo stato, “grandezze predate” diverse da quelle indicate dal giudice *a quo*, alle quali possa mettersi eventualmente capo al fine di riequilibrare l’assetto sanzionatorio censurato. La disciplina penale degli stupefacenti non lascia emergere, infatti, con riguardo alla figura criminosa in questione, norme omologhe a quelle utilizzate dalla sentenza n. 40/2019 per l’intervento sulla cornice edittale del delitto di cui all’art. 73, co. 1, t.u. stupefacenti.

Neppure, poi, sarebbe possibile fare riferimento – come lo stesso rimettente riconosce – ai minimi edittali (peraltro, tutti diversi tra loro) previsti per altre figure “specializzate” di reato associativo, dal raffronto con le quali non è possibile desumere utili punti di riferimento, non essendo in relazione ad esse prefigurata una distinzione, sul piano sanzionatorio, tra

fattispecie “ordinaria” e fattispecie “di lieve entità”. Dirimente, in ogni caso, è la considerazione che in questo modo non si risolverebbe il problema, stante l’entità delle pene comminate per i reati in questione.

Per i partecipanti “non qualificati” all’associazione mafiosa la pena minima è, infatti, di dieci anni: dunque, uguale a quella attualmente prevista per la partecipazione “semplice” all’associazione per il narcotraffico, sicché nulla cambierebbe. Le pene minime per l’associazione terroristica risultano, a loro volta, esattamente identiche ai massimi edittali dell’associazione finalizzata al narcotraffico “di lieve entità”: sicché il riferimento ad esse equivarrebbe a riproporre il metodo d’intervento caldeggiato dal giudice *a quo*. L’associazione finalizzata alla tratta, infine, ha minimi ancor più bassi di quelli risultanti dalla soluzione proposta da quest’ultimo.

La Corte non può fare a meno, peraltro, di auspicare un sollecito intervento del legislatore che valga a rimuovere l’anomalia sanzionatoria riscontrabile *in subiecta materia*. [S. Rossi]

**DISPOSITIVI MEDICI: TUTTE LE IMPRESE HANNO PARI DIRITTO
ALLA RIDUZIONE DELL'IMPORTO DOVUTO, A PRESCINDERE
DALLA SCELTA DI ABBANDONARE IL CONTENZIOSO**

Corte cost., sent. 22 luglio – 24 luglio 2024, n. 139, Pres. Barbera, red.

Pitruzzella

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[D.l. n. 34/2023, art. 8, commi 1, 2, 3, e 6]

(artt. 3, 5, 32, 77, 97, 117, c. 3 e 4, 118, 119 e 120 Cost.)

La Regione Campania ha impugnato l'art. 8, commi 1, 2, 3 e 6 del D.l. n. 34/2023, come convertito, per contrasto con gli artt. 3, 5, 32, 77, 97, 117, c. 3 e 4, 118, 119 e 120 Cost., nella parte in cui dispone che il fondo istituito ai sensi del comma 1 è ripartito soltanto tra le Regioni che hanno superato il tetto di spesa per l'acquisto di dispositivi medici negli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 anziché tra tutte le Regioni sulla base delle quote di accesso al fabbisogno indistinto *standard* per il servizio sanitario nazionale ai sensi degli artt. 25 e ss. del d.lgs. n. 68/2011.

La decisione ha ad oggetto, in generale, il meccanismo del *payback* per i dispositivi medici, che è regolato da diverse norme di legge, a partire dal d.l. n. 78/2015, art. 9-ter. La disciplina prevede un tetto alla spesa regionale per i dispositivi medici, superato il quale, le imprese che forniscono i dispositivi ai Servizi sanitari regionali sono tenute a contribuire parzialmente al ripiano dello sfornamento. Per gli anni dal 2015 al 2018 è espressamente prevista la procedura di determinazione dell'ammontare del ripiano a carico delle singole imprese. Le norme approvate successivamente hanno, su un piano, istituito un fondo statale da assegnare pro-quota alle regioni che nel periodo 2015-2018 hanno superato il tetto di spesa, e, su un altro, hanno consentito alle imprese fornitrici dei dispositivi di versare solo il 48% della rispettiva quota di ripiano, a condizione che rinunciassero a contestare in giudizio i provvedimenti relativi all'obbligo di pagamento.

La Corte ha dichiarato illegittima, con riferimento agli artt. 119 e 3 Cost., la disposizione oggetto del ricorso nella parte in cui condiziona la riduzione dell'onere a carico delle imprese alla rinuncia, da parte di esse, al contenzioso. Come sottolinea il giudice costituzionale, tra l'istituzione del fondo e il meccanismo di agevolazione intercorre un nesso inscindibile: dalla scelta di alleviare gli oneri delle imprese trae origine anche il fondo, con la dotazione che gli è stata concretamente assegnata. Tuttavia, nel congegno che la disciplina impugnata modella, si può scorgere «un'intrinseca antinomia» tra i criteri selettivi dello sgravio accordato alle imprese e l'assegnazione delle risorse alle regioni e alle province autonome, per far fronte agli oneri sopravvenuti in conseguenza del beneficio concesso alle imprese. Di fatto, delle risorse assegnate dallo Stato le regioni e le province autonome si giovano anche quando le aziende fornitrici non abbiano aderito alla definizione agevolata e restino, quindi, tenute al versamento degli interi importi dovuti alle stesse regioni e province autonome. Il concreto ammontare delle entrate dipenderà dalla circostanza, del tutto accidentale e imprevedibile, della rinuncia al contenzioso. Questa incongruenza si riverbera, poi, anche su un equilibrato e armonico assetto delle relazioni finanziarie tra lo Stato e le regioni (ai sensi dell'art. 119 Cost.). È compito della Corte, quindi, ripristinare il rapporto di necessaria correlazione tra le risorse, già stanziare dal legislatore statale al fine di alleviare gli oneri delle imprese, e la finalità di rendere sostenibile, per le regioni, l'obiettivo di ripianare la spesa concernente i dispositivi medici. Questo punto di

equilibrio si trova, secondo il giudice costituzionale, nel riconoscimento a tutte le imprese della riduzione dell'importo dovuto, a prescindere dalla scelta di abbandonare il contenzioso.

Così facendo, la Corte pone rimedio all'irragionevolezza della disposizione impugnata e al correlato rischio dell'assegnazione di somme ingiustificate alle regioni che hanno travalicato i tetti di spesa imposti dal legislatore statale. Le somme del fondo sono così interamente destinate alle aziende fornitrici di dispositivi medici, per alleviare gli oneri derivanti dal meccanismo del *payback*. [M. Pignataro]

IL *PAYBACK* È UN CONTRIBUTO DI SOLIDARIETÀ: INFONDATE LE QUESTIONI SOLLEVATE SULL'ART. 9-*TER* DEL D.L. N. 78 DEL 2015

**Corte cost., sent. 3 luglio – 22 luglio 2024, n. 140, Pres. Barbera, red. San
Giorgio-D'Alberti**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 9-*ter* del d.l. n. 78 del 2015 convertito, con modificazioni, nella l. n. 125
del 2015]

(Artt. 3, 23, 41, 117, co. 1, Cost.)

Il TAR Lazio ha sollevato dubbi di legittimità costituzionale riguardo all'**art. 9-*ter* del d.l. n. 78 del 2015**, che ha previsto il c.d. "***payback sanitario***", un meccanismo per cui le aziende fornitrici di dispositivi medici per il Servizio sanitario nazionale (SSN) debbano contribuire al ripianamento del superamento del tetto di spesa sanitaria regionale per gli anni 2015-2018.

Il ricorso promosso dai giudici amministrativi si è poggiato su diverse argomentazioni.

La prima ha riguardato il fatto che, ad avviso del ricorrente, la normativa violerebbe l'art. 41 Cost. relativo alla libertà di impresa, visto che l'obbligo del *payback* rappresenta un onere eccessivo per le aziende, che ne compromette la sostenibilità economica e le obbliga a versare somme anche senza garanzie di profitto.

In secondo luogo, la disciplina è stata ritenuta viziata anche con riguardo ai principi di certezza e proporzionalità sottesi agli artt. 3 e 117, co. 1, Cost., dal momento che le aziende non hanno conoscenza preventiva del tetto di spesa, né delle modalità di calcolo del *payback* (solo nel 2022 è stato determinato il tetto di spesa per gli anni precedenti, creando incertezza nei rapporti contrattuali).

In ultimo, i Giudici di Palazzo Spada hanno richiamato la violazione dell'art. 23 Cost., perché la normativa in questione non offre criteri direttivi chiari, lasciando eccessiva discrezionalità alle amministrazioni regionali nel calcolare gli importi del *payback*.

La Corte ha dichiarato non fondate tutte le questioni sollevate, considerando il *payback* una misura di contenimento della spesa pubblica sanitaria giustificata dalla tutela dell'interesse generale.

Anzitutto, i giudici costituzionali hanno sostenuto che il limite alla libertà d'impresa è giustificato dall'obiettivo di utilità sociale, dal momento che il *payback* costituisce un contributo di solidarietà, legittimo nella misura in cui non risulti eccessivamente oneroso per le imprese.

In secondo luogo, la Corte ha osservato che le norme sulla ripartizione della spesa su base regionale sono già previste dal quadro normativo e che il *payback* risponde a criteri di certezza e ragionevolezza sufficienti per il periodo indicato. Nello specifico, i giudici costituzionali hanno chiarito che la riserva di legge non è violata se la normativa lascia alle amministrazioni tecniche il solo compito di quantificare gli importi del *payback*. Quest'ultime, infatti, possono provvedere alla disciplina tecnica purché vi siano, a livello legislativo nazionale, elementi chiari (soggetti obbligati, oggetto della prestazione, e procedura) e sufficienti per controllare l'attività amministrativa regionale.

Per tali motivi, la Corte ha ritenuto che il meccanismo di *payback* sia sufficientemente definito e che le linee guida emanate per le Regioni assicurino la correttezza e proporzionalità dell'adempimento richiesto alle aziende. [P. Giovarruscio]

SE LO STATO NON SPENDE NON PUÒ PRETENDERE: LEGITTIMA LA LEGGE SARDA CHE SUPERA I TETTI DI SPESA SANITARIA

Corte cost., sent. 2 luglio – 22 luglio 2024, n. 141, Pres. Barbera, red. Buscema

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[art. 56 l. r. Sardegna n. 9/2023 e art. 5, c. 1, l. r. Sardegna n. 21/2023]

(art. 3 Cost.)

Con le disposizioni impugnate, la Regione Sardegna ha autorizzato l'incremento della spesa sanitaria, eccedendo i limiti previsti dalla normativa nazionale. Il governo ne ha contestato la legittimità rispetto ai principi fondamentali di

coordinamento della finanza pubblica, rappresentati dai tetti di spesa. La Corte costituzionale ritiene che la normativa nazionale non costituisca un vincolo per la legge della regione Sardegna. Ciò, non in ragione della specialità della Regione: per costante giurisprudenza, i vincoli di finanza pubblica recati dalla legislazione statale si applicano, di regola, anche ai soggetti ad autonomia speciale. La ragione risiede, invece, nella circostanza che **la Regione autonoma Sardegna provvede «integralmente» al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale «senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato»: in tali ipotesi «lo Stato [...] neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario»** (da ultimo, sent. n. 11/2021). Nel caso di specie nemmeno ricorrono le condizioni per eventualmente derogare a tale principio, ovvero sia la sottoposizione a un piano di rientro dal disavanzo finanziario in materia sanitaria o la compromissione dei livelli essenziali delle prestazioni: al contrario, l'intervento regionale mira a garantire i livelli di assistenza e ridurre i tempi di attesa. [C. Domenicali]

LIMITI VOLUMETRICI E IMMOBILI ABUSIVI CONDONATI: LE NORME DELLA REGIONE SARDEGNA IN MATERIA DI EDILIZIA SONO IN PARTE ILLEGITTIME

**Corte cost., sent. 8 maggio – 23 luglio 2024, n. 142, Pres. Barbera, red. Patroni
Griffi**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

(Artt. 123, c. 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 6°, 7° e 11°; 124, c. 1°, 2°, 3° e 4°; 125, c. 7°; 126, c. 1°; 127; 128, c. 1°, lett. a) e b); 131 e 133 della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9)

[Artt. 9, secondo comma, e 117, secondo comma, lett. s), Cost. e all'art. 3, primo comma, lett. f), dello statuto speciale della Sardegna]

La sentenza n. 142/2024 della Corte costituzionale affronta diverse questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Governo in merito ad alcune norme in materia di edilizia e urbanistica contenute nella legge regionale della Sardegna n. 9/2023.

Gli articoli da 123 a 128 e 133 della legge in parola, consentendo, per la generalità degli immobili esistenti, opere edilizie implicanti aumenti di cubatura, si porrebbero secondo il Governo in contrasto con l'art. 117, c. 3 Cost. in materia di «governo del territorio» e con l'art. 3, c. 1, lett. f) dello Statuto speciale sardo nella

materia «edilizia e urbanistica». Essi, infatti, prevederebbero delle deroghe alla pianificazione urbanistica che prescinderebbero dal loro recepimento in uno strumento urbanistico attuativo (richiesto, invece, dall'art. 2-bis del t.u. sull'edilizia).

Con gli stessi parametri contrasterebbe l'art. 126, c. 1 della medesima legge, che consente nelle strutture alberghiere la chiusura delle verande e tettoie con elementi amovibili per un periodo massimo di duecentoquaranta giorni. Tale previsione violerebbe altresì il t.u. dell'edilizia, che invece circoscrive le opere temporanee come quelle disciplinate dalla disposizione in parola ad un periodo di centottanta giorni.

La disciplina così descritta si porrebbe altresì, secondo il Governo, in contrasto con l'art. 120 Cost., per mancanza di una concertazione nella pianificazione urbanistica nella materia in parola.

La Corte costituzionale ha accolto le censure sollevate dal Governo relativamente agli aumenti di cubatura: la disciplina contenuta nell'art. 123, c. 11, infatti, consente di derogare in via generale e stabile agli standard edilizi previsti dal decreto assessorile n. 2266/U/1983 e dai piani urbanistici, sottraendosi ai limiti imposti in materia al legislatore regionale.

La Corte ha altresì accolto le censure relative all'art. 128, c. 1 della legge regionale, poiché esso consente il riutilizzo degli immobili con difformità sanate attraverso un condono. Tale norma, infatti, viola il divieto di attribuire vantaggi edilizi agli immobili abusivi (per cui invece il condono rappresenta una misura *una tantum* volta a superare definitivamente situazioni di abuso attraverso l'estinzione dei relativi reati e illeciti amministrativi).

Infine, la Corte ha accolto le censure sollevate in materia di aumento dei volumi limitatamente alla possibilità di chiudere verande e tettoie con «pergole bioclimatiche», poiché queste non sono retraibili e dunque necessitano di un apposito titolo edilizio, determinando la creazione di un nuovo spazio chiuso che le differenzia dagli altri elementi amovibili consentiti dalla disciplina regionale (che invece sono volti a fornire ombra o riparo allo spazio cui accedono).

Le altre censure sono state dichiarate dalla Corte in parte inammissibili e in parte infondate.

Anzitutto, la censura relativa all'art. 123, commi 1, 2, 3 e 4 della legge regionale impugnata è inammissibile per via della mancata menzione, nell'atto autorizzativo al ricorso del Consiglio dei ministri (né nella relazione allegata), di tali disposizioni ai fini della promozione del giudizio in via principale. Il contenuto del ricorso, infatti, deve corrispondere alla deliberazione dell'organo cui spetta l'impugnazione.

In secondo luogo, le censure aventi ad oggetto degli artt. 123, commi 5, 6, 7 e 11; 124, commi 1, 2, 3 e 4; 125, comma 7; 126, comma 1; 127, comma 1; 128, comma 1, lett. *a*) e *b*); 131, comma 1, lett. *a*), e 133 della legge regionale impugnata sono inammissibili per inconferenza con la materia del «governo del territorio» *ex* art. 117 Cost., attenendo tutte le disposizioni alla diversa materia, di competenza della regione Sardegna, dell'«edilizia e urbanistica».

Terzo, è inammissibile la censura relativa all'art. 120 Cost., poiché essa si presenta generica (il ricorrente, infatti, non aveva motivato in ordine alle specifiche ragioni di violazione del principio di leale collaborazione); allo stesso modo, non risultano adeguatamente motivate le censure aventi ad oggetto gli artt. 125, comma 7; 127, comma 1, e 128, comma 1, lett. *b*), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, che disciplinano aspetti diversi dell'edilizia pubblica ed erano stati impugnati dal ricorrente senza argomentare circa il *vulnus* che essi avrebbero arrecato ai limiti di densità edilizia.

Le restanti questioni sollevate sono state infine dichiarate infondate dalla Corte.

L'art. 123, ai commi 5, 6 e 7, infatti, adotta una definizione ampia di «sotto-tetto» che, però, non eccede i limiti previsti dal legislatore né quelli previsti dagli strumenti urbanistici vigenti; l'art. 124, commi 1, 2, 3 e 4, disciplinando gli interventi per il riuso e per il recupero dei seminterrati, dei piani pilotis e dei locali al piano terra con incremento volumetrico, non prevede alcuna norma derogatoria rispetto ai limiti edificatori vigenti; l'art. 126 in materia di elementi amovibili delle verande e tettoie è compatibile, dal punto di vista letterale e sistematico, con la disciplina regionale in materia di opere stagionali; l'art. 133 non prevede deroghe alle norme sulla densità edilizia e sul sistema sanzionatorio per immobili non sanabili, né benefici volumetrici per immobili condonati. [B. Sboro]

**LA CORTE DICHIARA INAMMISSIBILE LA CENSURA CIRCA LA
MANCATA PREVISIONE DI UN “TERZO GENERE” E L'INCOSTITU-
ZIONALITÀ DELL'AUTORIZZAZIONE DEL TRIBUNALE PER GLI IN-
Terventi Chirurgici di Adeguamento dei Caratteri Ses-
suali**

Corte cost., sent. 3 luglio – 23 luglio 2024, n. 143, Pres. Barbera, red. Petitti

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[artt. 1 della legge n. 164 del 1982 e 31, co. 4, del d.lgs. n. 150 del 2011]

(artt. 2, 3, 32 e 117, primo comma, Cost.)

La sentenza n. 143 del 2024 ha dichiarato inammissibili le questioni sollevate nei confronti dell'art. 1 della legge n. 164 del 1982, nella parte in cui non prevede che la rettificazione possa determinare l'attribuzione di un genere “non binario” (né maschile, né femminile) e al contempo, l'illegittimità costituzionale dell'art. 31, comma 4, del d.lgs. n. 150 del 2011, nella parte in cui prescrive l'autorizzazione del

tribunale al trattamento medico-chirurgico anche qualora le modificazioni dei caratteri sessuali già intervenute siano ritenute dallo stesso tribunale sufficienti per l'accoglimento della domanda di rettificazione di attribuzione di sesso.

La sentenza n. 143 del 2024 della Corte costituzionale italiana affronta due questioni riguardanti i diritti delle persone transgender e non binarie: il riconoscimento legale del genere non binario e l'autorizzazione giudiziaria per gli interventi chirurgici di riassegnazione di sesso. La questione è sorta, infatti, dalla vicenda giudiziaria di una persona di sesso anagrafico femminile che, riconoscendosi in un genere non binario, si era rivolta al Tribunale di Bolzano per ottenere la rettificazione del sesso da "femminile" ad "altro" nonché per vedersi riconosciuto il diritto di sottoporsi a interventi medico-chirurgico in senso gino-androide. Il Tribunale di Bolzano, trovandosi a dover rispondere a tali richieste, ha sollevato due questioni di legittimità: nei confronti dell'art. 1 della legge n. 164 del 1982 che, non prevedendo che quello assegnato con la sentenza di rettificazione dell'attribuzione di sesso possa essere un "altro sesso" diverso dal maschile e femminile, avrebbe violato gli artt. 2, 3, 32 e 117 co. 1 Cost. quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU; e nei confronti dell'art. 31 co. 4 del d.lgs. n. 150 del 2011 che, subordinando all'autorizzazione del tribunale la realizzazione del trattamento medico-chirurgico di adeguamento dei caratteri sessuali, violerebbe gli artt. 2, 3 e 32 Cost.

Quanto al primo aspetto la Corte ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale riguardanti l'art. 1 della legge n. 164 del 1982, che non prevede la possibilità di rettificare l'attribuzione di sesso in un genere diverso da maschile o femminile, ritenendo di doversi astenere da un intervento creativo, posto che l'introduzione di un "terzo genere", avendo un impatto sistemico su diversi settori dell'ordinamento, richiede un intervento legislativo di sistema.

Quanto al secondo aspetto, invece, la Corte ha accolto la questione di legittimità costituzionale dichiarando l'incostituzionalità dell'art. 31, comma 4, del d.lgs. n. 150 del 2011, nella parte in cui prescrive l'autorizzazione del tribunale sin ragione del fatto che tale autorizzazione è diventata irragionevole alla luce dell'evoluzione giurisprudenziale che ha escluso la necessità dell'intervento chirurgico per la rettificazione anagrafica. La sentenza n. 221 del 2015 ha infatti stabilito che la transizione di genere può avvenire anche senza interventi chirurgici di riassegnazione di sesso, rendendo l'autorizzazione giudiziale superflua nei casi in cui la transizione sia già avvenuta. [A. Arcuri]

ALLE FINANZE PUBBLICHE CONTRIBUISCONO ANCHE I COMUNI DELLA VALLE D'AOSTA

Corte cost., sent. 19 giugno – 23 luglio 2024, n. 145, Pres. Barbera, red. Buscema

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 6 ter, c. 4°, del decreto-legge 29/09/2023, n. 132, convertito, con modificazioni, nella legge 27/11/2023, n. 170, che modifica l'art. 1, c. 853°, della legge 30/12/2020, n. 178.]

(artt. 2, c. 1, lettere a) e b), 3, c. 1, lett. f), 12, 48-*bis* e 50 dello statuto speciale Valle d'Aosta, dell'art. 3 del d.lgs. n. 431/1989, art. 3 Cost., artt. 117, c. 3, e 119, cc. 1, 2 Cost., art. 10 l. cost. 3/2001, artt. 1 e 9 legge n. 243/2012, e successive modificazioni e integrazioni, quest'ultimi anche interpretati alla luce degli artt. 81 e 97 Cost. e dell'art. 5, c. 2, lett. c), l. cost. n. 1/2012, art. 27, cc. 1 e 3, lett. a), l. n. 42/2009, oltre che il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., gli articoli da 2 a 8 l. n. 690/1981, e 1 del d.lgs. n. 320/1994)

Con la sent. 145/2024 la Corte ha dichiarato non fondate le q.l.c. che sono state sollevate dalla Regione Valle d'Aosta in relazione all'art. 6-ter, c. 4, d.l. 132/2023, a mezzo del quale era stato modificato il comma 853 dell'art. 1 della l. 178/2020. Il comma 853 – unitamente ai precedenti commi da 850 a 852 – prescrive che tutti gli enti territoriali italiani, tra i quali occorre perciò ricomprendere anche i comuni della Valle d'Aosta, versino un contributo finalizzato a sostenere le finanze statali, e ciò come conseguenza dell'esigenza di contenimento della spesa pubblica e del rispetto degli obblighi imposti dalla normativa europea. Secondo le argomentazioni messe innanzi dalla difesa regionale, la Regione avrebbe illegittimamente corrisposto per due volte il contributo, in un primo momento essendo appunto regione e, in un secondo tempo, in qualità di rappresentante dei comuni che di essa fanno parte. Questi ultimi, nel ragionamento spiegato dalla Regione, avrebbero rappresentato una entità unica con la Regione stessa – che sarebbe “integrata” con gli stessi comuni, argomento, questo, che secondo la Corte sarebbe piuttosto postulato che dimostrato dalla Regione a mezzo delle proprie argomentazioni – che, peraltro, denunciava l'assenza della procedura di accordo con lo Stato volta alla determinazione dell'entità della contribuzione. E tuttavia, secondo la Corte il ragionamento della **Regione** dovrebbe essere disatteso. Essa, infatti, **non costituisce affatto una entità integrata dai comuni che la compongono, ponendosi in realtà come il soggetto cui è demandato di eseguire e ricevere i pagamenti destinati allo Stato e per conto dei comuni. Sicché, pur configurandosi nei fatti un doppio pagamento, ciò avviene correttamente: la Regione, difatti, versa quanto dovuto appunto perché Regione e, in un secondo momento, per quanto dovuto dai comuni**

(che poi, a loro volta, procederanno al rimborso). Infine, secondo la Corte, non si potrà neppure individuare una qualche violazione del principio pattizio, giacché lo Stato, anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale, ha il potere di imporre contributi diretti al risanamento della finanza pubblica, in tal modo quantificandone l'ammontare complessivo e rimettendo poi agli accordi tra Stato ed enti territoriali la determinazione dei criteri di riparto del contributo e l'entità dell'importo effettivamente dovuto [Y. Guerra].

**IL SENSO DEL LIMITE E LA CERTEZZA DEL DIRITTO:
ILLEGITTIMITÀ PARZIALE DI UN DECRETO-LEGGE (ENTI
LIRICI) PER
«EVIDENTE INSUSSITENZA» DEI PRESUPPOSTI
COSTITUZIONALI DI ADOZIONE**

**Corte cost., sent. 2 luglio – 25 luglio 2024, n. 146, Pres. Barbera, red.
Pitruzzella**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 2, c. 3°, del decreto-legge 10/05/2023, n. 51, convertito, con
modificazioni, nella legge 03/07/2023, n. 87]

(Art. 77 Cost.)

La sentenza in epigrafe è destinata a restare negli annali della giurisprudenza in materia di decretazione d'urgenza, trattandosi di caso in cui viene dichiarata l'**illegittimità parziale di un decreto-legge per insussistenza dei presupposti costituzionali ex art. 77**.

La disposizione impugnata prevedeva il limite dei 70 anni di età per i sovrintendenti delle fondazioni lirico-sinfoniche e la cessazione anticipata dalla carica, per chi avesse già raggiunto tale limite alla data di entrata in vigore del decreto (com'è noto: un solo soggetto), a decorrere dal 1° giugno 2023, indipendentemente dalla data di scadenza dei contratti.

Il remittente aveva sollevato la questione in relazione a diversi parametri costituzionali, ma la Corte ritiene «prioritario, in ordine logico, [...] l'esame della questione sollevata in riferimento all'art. 77 Cost., in quanto investe il **corretto esercizio della funzione normativa primaria**» (p.to 3 *Diritto*).

Lasciando a commenti più analitici (già reperibili in dottrina, e destinati ad aumentare) l'analisi della motivazione, in questa sede si segnala il **percorso seguito**. La Corte prende le mosse dalla **natura eccezionale dell'ipotesi di adozione del decreto-legge** (sent. n. 360/1996) e dalla considerazione per cui «l'assetto delle fonti del diritto costituisce [...] una componente essenziale della forma di governo, che le permette di adeguarsi alle differenti dinamiche del sistema politico» (p.to 4 *Diritto*). Pur riconoscendo l'esistenza del *continuum* tra il Governo e il Parlamento tramite la maggioranza parlamentare – e l'esistenza in capo al Governo di significativi poteri normativi – prosegue sottolineando che **la funzione di propulsore dell'indirizzo politico assegnata all'Esecutivo «non può giustificare lo svuotamento del ruolo politico e legislativo del Parlamento**, che resta la sede della rappresentanza della Nazione (art. 67 Cost.), in cui le minoranze politiche possono esprimere e promuovere le loro posizioni in un dibattito trasparente (art. 64, secondo comma, Cost.), sotto il controllo dell'opinione pubblica» (ivi).

Passando così al sistema delle fonti, la Corte riprende la propria giurisprudenza sull'omogeneità dei decreti-legge (cita, da ultime, sentt. n. [215/2023](#) e [113/2023](#)) per sottolineare che «prima ancora della legge di conversione, però, **i limiti devono riguardare il decreto-legge e sono fissati allo scopo di non vanificare la funzione legislativa del Parlamento**» (p.to 5 *Diritto*). Ed è in questo passaggio che, significativamente, la motivazione (p.to 6 *Diritto*) riporta una lunga citazione testuale del p.to 2 del *Considerato in diritto* della **sent. n. 29/1995: il requisito dell'omogeneità risulta così strettamente connesso ai requisiti della straordinaria necessità e urgenza**, consentendo alla Corte di parlare di «limiti costituzionali alla decretazione d'urgenza e alla legge di conversione», che – merita sottolineare - «non sono funzionali solamente al rispetto degli equilibri fondamentali della forma di governo, ma valgono anche a scoraggiare un modo di legiferare caotico e disorganico che pregiudica la certezza del diritto» (p.to 8 *Diritto*).

«La **certezza del diritto**, lungi dall'essere una mera aspirazione filosofica, costituisce un principio di rilievo costituzionale e deve orientare l'interpretazione delle previsioni della Carta fondamentale, è parte viva e integrante del patrimonio costituzionale europeo e, in concreto, si declina come **esigenza di chiarezza e di univocità**, come questa Corte ha ribadito anche di recente (sentenza n. [110 del 2023](#))».

Chiarite queste premesse teoriche, la motivazione si concentra sull'**oggetto del giudizio**, partendo dal requisito dell'omogeneità, che «dev'essere scrutinato alla stregua di indici interni ed esterni, che concorrono a fornire al sindacato di costituzionalità precisi punti di riferimento, evitando che lo scrutinio di questa Corte sconfini e si sovrapponga alle valutazioni che spettano al Governo, nell'adottare il decreto-legge, e al Parlamento, nel convertirlo» (p.to 9 *Diritto*).

La disposizione impugnata, innanzitutto, **non presenta alcuna correlazione con le finalità enunciate nel preambolo**, peraltro «prospettate in termini generici e apodittici e distoniche rispetto alla cessazione ex abrupto degli incarichi già conferiti». D'altra parte, «gli interessi pubblici sottesi alla disciplina delle fondazioni lirico-sinfoniche [...] non rappresentano giustificazione sufficiente del ricorso alla decretazione d'urgenza» (p.tp 10 *Diritto*).

Tale disomogeneità è poi confermata anche ampliando la prospettiva al contesto in cui si inquadra l'intervento del legislatore: «[i]n un provvedimento, contrassegnato da una molteplicità di oggetti, la disposizione censurata non solo non trova un saldo e riconoscibile ancoraggio nel titolo del decreto-legge e nel preambolo, ma **neppure si raccorda in modo coerente alla trama normativa del testo**, esaminato in un orizzonte più ampio», **né è possibile cogliere «una ratio unitaria**, che valga a raccorderla alle altre previsioni del decreto-legge, pur nella pluralità e nella diversità degli ambiti materiali coinvolti» (p.to 11 *Diritto*).

Inoltre, né dalla **discussione parlamentare** (p.to 12 *Diritto*), né nel **contraddittorio fra le parti dinanzi alla Corte** emergono o sono stati adottati elementi «decisivi per contestare la palese insussistenza dei requisiti imposti dall'art. 77 Cost.» (p.tp 13 *Diritto*).

La conclusione è pertanto che con riferimento all'immediata cessazione dei singoli incarichi di sovrintendente «non si rinviene [...] quella esigenza “di dare risposte normative rapide a situazioni bisognose di essere regolate in modo adatto a fronteggiare le sopravvenute e urgenti necessità” (sentenza n. 220 del 2013), che rappresenta la necessaria legittimazione del decreto-legge nel sistema costituzionale delle fonti, connotando come **«evidente l'insussistenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza»** della disposizione impugnata. [C. Bergonzini]

INCOSTITUZIONALITÀ DELLA RESIDENZA QUALIFICATA PER L'ACCESSO ALL'EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA IN PIEMONTE

Corte cost., sent. 2 luglio – 25 luglio 2024, n. 147, Pres. Barbera, red. Patroni Griffi

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 3, c. 1°, lett. b), della legge della Regione Piemonte 17/02/2010, n. 3]

(artt. 3 della Costituzione)

Nella questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale ordinario di Torino in riferimento a una legge regionale piemontese in materia di **edilizia sociale**, la Corte ha ribadito il proprio consolidato orientamento, secondo cui per l'accesso al bene casa non è necessaria una residenza qualificata o un'attività lavorativa nel territorio regionale.

La legge impugnata prevedeva quale requisito per conseguire l'assegnazione di un alloggio dell'edilizia sociale la residenza anagrafica o l'attività lavorativa esclusiva di almeno 5 anni nel territorio regionale e di almeno 3 anni all'interno dell'ambito di competenza degli enti gestori delle politiche socio-assistenziali.

Dopo aver richiamato la propria **copiosa e consolidata giurisprudenza** relativa all'incostituzionalità di requisiti di residenza qualificata o di previa occupazione protratta nei territori di elargizione di benefici sociali, quali quelli idonei a realizzare il diritto all'abitazione, la Corte ricorda che non vi è alcuna correlazione tra lo **stato di bisogno** in cui versano le persone destinatarie di tali prestazioni e i requisiti previsti dalla legge regionale. Inoltre, l'edilizia residenziale pubblica costituisce l'adempimento del dovere di solidarietà sociale che la Costituzione pone in capo alla Repubblica, al fine di assicurare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti.

L'articolo 3 Cost. risulta quindi violato sia sotto il profilo della **ragionevolezza intrinseca**, prevedendo requisiti non correlati alla funzione dell'edilizia sociale, sia poiché determina tra **ingiustificata disparità di trattamento** tra persone parimenti in condizioni di bisogno, sia perché **tradisce il dovere** di rimuovere gli ostacoli economici e sociali che impediscono il pieno sviluppo della persona umana. [L. Busatta]

FAMIGLIA DI FATTO E TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI

Corte cost., sent. 4 luglio – 25 luglio 2024, n. 148, Pres. Barbera, Rel. Amoroso

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Codice civile, artt. 230-bis, e 230-ter]

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

La sentenza dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 230-bis, terzo comma, c.c., nella parte in cui non prevede come familiare anche il «convivente di fatto» e

come impresa familiare anche quella cui collabora anche il «convivente di fatto». In via consequenziale, la sentenza annulla l'art. 230-ter c.c., che assicurava a tale persona una tutela minore di quella riconosciuta per effetto della stessa sentenza della Corte.

La questione, proposta dalle Sezioni unite della Cassazione, riguardava la mancata tutela del convivente *more uxorio* all'interno della impresa familiare, in un periodo anteriore alla entrata in vigore della legge n. 76 del 2016. Tale legge, che ha disposto il riconoscimento delle unioni civili delle persone omosessuali, ha anche esteso, con il nuovo art. 230-ter c.c., la tutela del convivente di fatto che presta stabilmente la propria opera all'interno dell'impresa dell'altro convivente, attribuendogli un diritto alla partecipazione agli utili e agli incrementi dell'azienda. La tutela era però rimasta inferiore a quella prevista dall'art. 230-bis c.c. in favore dei familiari che prestano o prestino in modo continuativo la loro attività di lavoro nella famiglia o nell'impresa familiare, soggetti che hanno diritto, oltre che alla partecipazione agli utili dell'impresa e agli incrementi, anche al mantenimento secondo la condizione patrimoniale della famiglia e alla gestione della impresa.

La Corte compie una accurata ricostruzione della evoluzione della legislazione e della

giurisprudenza costituzionale, comune ed europea, convergenti nel dare piena dignità alla **famiglia di fatto, formazione sociale saldamente collocata nell'area di protezione dell'art. 2 Cost.**

Pur confermando che “*il modello secondo la scelta del Costituente è la famiglia fondata sul matrimonio (art. 29 Cost.)*” e che quindi “**permangono differenze di disciplina**”, la sentenza chiarisce che “**quando si tratta di diritti fondamentali, esse sono recessive e la tutela non può che essere la stessa sia che si tratti, ad esempio, del diritto all'abitazione (sentenza n. 404 del 1988), o della protezione di soggetti disabili (sentenza n. 213 del 2016), o dell'affettività di persone detenute (sentenza n. 10 del 2024)**”.

Applicando tale *ratio*, la Corte evidenzia che nel caso erano in gioco i diritti, parimenti fondamentali, al lavoro (artt. 4 e 35 Cost.) e alla giusta retribuzione (art. 36, primo comma, Cost.), che, quando reso nel contesto di un'impresa familiare, richiede uguale protezione.

La sentenza osserva l'esigenza di approntare una speciale garanzia del lavoro familiare era stata assicurata, con la riforma del diritto di famiglia del 1975, dall'art. 230-bis c.c., disposizione che ha un ampio spettro di applicazione, che comprende non solo il coniuge e gli stretti congiunti dell'imprenditore, ma anche tutti i parenti fino al terzo grado e gli affini fino al secondo grado secondo l'elencazione contenuta nel terzo comma della disposizione (elencazione comprensiva, per effetto della legge n. 76 del 2016, anche dei soggetti legati da unioni civili).

In tale quadro, la mancata considerazione del convivente *more uxorio* compromette l'effettività della protezione del lavoro di tale persona che, in termini fattuali, non differisce da quello del lavoro familiare prestato da chi è legato all'imprenditore da un rapporto di coniugio, parentela o affinità; infatti, "il *convivente more uxorio versa nella stessa situazione in cui l'affectio maritalis fa sbiadire l'assoggettamento al potere direttivo dell'imprenditore, tipico del lavoro subordinato, e la prestazione lavorativa rischia di essere inesorabilmente attratta nell'orbita del lavoro gratuito*".

La sentenza ritiene dunque che tale lacuna comporti lesione del diritto fondamentale al lavoro (artt. 4 e 35 Cost.) e alla giusta retribuzione (art. 36, primo comma, Cost.), in un contesto di formazione sociale, quale è la famiglia di fatto (art. 2 Cost.), ma anche la **violazione dell'art. 3 Cost.**, non sotto il profilo della eguaglianza, perché la condizione del coniuge rimane diversa da quella del convivente, ma **sotto il profilo della ragionevolezza**, essendo **contraddittorio escludere il convivente dall'ambito di applicazione di una norma posta a tutela del diritto al lavoro**, che va riconosciuto quale strumento di realizzazione della dignità di ogni persona, sia come singolo che quale componente della comunità, a partire da quella familiare (art. 2 Cost.).

La Corte rileva che questa esigenza di tutela sussisteva anche prima della entrata in vigore della legge n. 76 del 2016, perché la **protezione del lavoro del convivente di fatto doveva essere la stessa di quella del coniuge e non poteva essere inferiore a quella riconosciuta ai familiari** (fino all'affine di secondo grado) **che prestano la loro attività lavorativa nell'impresa familiare**.

La *reductio ad legitimitatem* della disposizione è attuata inserendo il convivente di fatto dell'imprenditore nell'elenco dei soggetti legittimati a partecipare all'impresa familiare di cui al terzo comma dell'art. 230-*bis* cod. civ., e dunque riconoscendogli le stesse prerogative patrimoniali e partecipative del coniuge e della persona unita civilmente all'imprenditore.

Per la definizione di "convivente di fatto" la sentenza fa riferimento alla definizione dettata dall'art. 1, comma 36, della legge n. 76 del 2016 (per cui sono conviventi di fatto "due persone maggiorenni unite stabilmente da legami affettivi di coppia e di reciproca assistenza morale e materiali").

Per effetto di questo accoglimento la norma dettata dall'art. 230-*ter* c.c., che aveva inteso introdurre in favore del convivente di fatto una garanzia prima non prevista, per quanto minore di quella apprestata ai familiari dell'imprenditore dall'art. 230-*bis*, risulta sbilanciata, perché "avrebbe l'effetto di restringere – ingiustificatamente e in modo discriminatorio (in violazione dell'art. 3, primo comma, Cost.) – la più ampia tutela" ora riconosciuta dalla Corte, determinando "un abbassamento di protezione che viola il diritto fondamentale al lavoro (artt. 4 e 35 Cost.), oltre che il diritto alla giusta retribuzione (art. 36, primo comma, Cost.)". Di qui

l'annullamento della disposizione in applicazione dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, annullamento già sollecitato dall'ordinanza di rimessione. [F. Corvaja]

NON SONO FONDATE LE QUESTIONI DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE SOLLEVATE DAL TRIBUNALE ORDINARIO DI FIRENZE SULL'ART. 131 BIS, C. 5°, C.P.

Corte cost. sent. 4 luglio – 25 luglio 2024, n. 149, Pres. Barbera, red. Petitti

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 131 bis, c. 5°, c.p.]

(artt. 3 e 76 Cost.)

Il Tribunale ordinario di Firenze dubitava della legittimità costituzionale dell'**art. 131 bis, c. 5°, c.p.**, per come introdotto dall'art. 1, c. 2°, del d.lgs. n. 28/2015, sollevando **due differenti questioni di legittimità costituzionale**.

La prima, proposta in via principale rispetto all'**art. 76 Cost.**, aveva ad oggetto la disposizione nella parte in cui, al **primo periodo**, prevede che, ai fini della determinazione della pena detentiva in vista dell'applicazione della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto prevista dal primo comma, non si debba tenere conto delle circostanze «ad eccezione di quelle per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato e di quelle ad effetto speciale». Il giudice *a quo*, in particolare, riteneva che la previsione rappresentasse il risultato di un **eccesso rispetto alla delega legislativa**, la quale, nel delegare il governo a disciplinare una causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto, nulla stabiliva in ordine al criterio di calcolo della pena detentiva, con la conseguenza che, nella determinazione della stessa, si dovrebbe necessariamente prendere in considerazione solo la cornice edittale prevista per il reato base.

La Corte, dopo aver rammentato che **non sussiste l'eccesso di delega qualora le norme adottate dal legislatore delegato «rappresentino un coerente sviluppo e un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante**, dovendosi escludere che la funzione del primo sia limitata ad una mera scansione linguistica di previsioni stabilite dal secondo», ha dichiarato la questione **infondata**. Nel caso di specie, infatti, il criterio direttivo di delega volto all'introduzione della causa di non punibilità implicava la necessità di una ulteriore specificazione della sua portata operativa, sicché non è ravvisabile una violazione di detto criterio nel fatto che il

legislatore abbia ritenuto che la tenuità del fatto è *in re ipsa* da escludere «allorché un determinato reato – pur astrattamente riconducibile entro la soglia di pena prevista dal primo comma dell’art. 131- cod. pen. – integri, per la ricorrenza di una o più circostanze aggravanti a effetto speciale o autonome, un’ipotesi assimilabile ad una fattispecie autonoma di reato, connotata da particolare gravità proprio per il concorso di quelle aggravanti».

La seconda questione, invece, proposta in via subordinata rispetto all’**art. 3 Cost.**, aveva ad oggetto il **secondo periodo dell’art. 131 bis, c. 5°, c.p.**, ai sensi del quale «[i]n quest’ultimo caso, ai fini dell’applicazione del primo comma non si tiene conto del giudizio di bilanciamento delle circostanze di cui all’articolo 69». Ad opinione del giudice rimettente, tale previsione comporterebbe «che la causa di non punibilità è ora applicabile a quei reati per i quali la fattispecie base sia contrassegnata da limiti edittali elevati ma per i quali sussista una circostanza attenuante ad effetto speciale, mentre la stessa causa di non punibilità non è applicabile a quei reati, connotati da una fattispecie base punita mitemente, ma per i quali la sussistenza di una circostanza ad effetto speciale elevi particolarmente i limiti edittali, pur quando il fatto risulti in concreto di particolare tenuità e ricorrano delle attenuanti ad effetto comune».

Anche tale questione è stata dichiarata **infondata**. Il Giudice delle leggi ha osservato che l’introduzione del periodo censurato ad opera del Governo è scaturita da una sollecitazione avanzata dalla Commissione giustizia della Camera, tenuto conto del carattere problematico dell’assenza di un divieto di bilanciamento, che avrebbe condotto a una costante soccombenza delle circostanze a effetto speciale per la prevalenza di circostanze ad effetto comune di segno opposto.

Ribadito, allora, che le «**[d]eroghe al bilanciamento [...] sono possibili e rientrano nell’ambito delle scelte del legislatore**», la Corte ha affermato che «**non può ritenersi che la disposizione censurata abbia la natura di una scelta legislativa manifestamente irragionevole**, almeno se riferita (come nell’ordinanza di rimessione) a un meccanismo generale che non consente la ponderazione tra categorie diverse di circostanze». Infatti, l’art. 131 bis, c. 5°, secondo periodo, c.p. – ha aggiunto – non integra «un’ipotesi di “ordinaria” inoperatività» del bilanciamento di circostanze in quanto detta una regola riguardante l’esercizio dei poteri del giudice in vista dell’applicazione della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto, che **rappresenta pur sempre un istituto derogatorio ed eccezionale, ma senza che il giudizio di bilanciamento resti precluso nel momento di applicazione della sanzione in concreto**». In questo senso, analogamente a quanto espresso in relazione al divieto di bilanciamento per l’accesso al giudizio abbreviato (sent. n. 260 del 2020), la Corte ha ritenuto di riconoscere anche alla regola posta dall’art. 131 bis c.p. una «**solida ragionevolezza**», derivante dal fatto che «il legislatore fa

dipendere la scelta relativa all'applicazione o non applicazione di un dato istituto [...] dalla sussistenza di una circostanza aggravante che, comminando una pena distinta da quella prevista per la fattispecie base [...], esprime un giudizio di disvalore della fattispecie astratta marcatamente superiore a quello che connota la corrispondente fattispecie non aggravata; e ciò indipendentemente dalla sussistenza nel caso concreto di circostanze attenuanti, che ben potranno essere considerate dal giudice quando, in esito al giudizio, irrogherà la pena nel caso di condanna». [R. Mazza]

BONIFICA DEI SITI CONTAMINATI: LA REGIONE NON PUÒ ATTRIBUIRE ALLE PROVINCE E ALLE CITTÀ METROPOLITANE IL SUO POTERE DI SOSTITUZIONE DEL COMUNE NELLO SVOLGIMENTO, IN VIA SUPPLETIVA, DELLA STESSA

Corte cost., sent. 8 maggio – 26 luglio 2024, n. 151, Pres. Barbera, red. San Giorgio

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 75 e 130 della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9]

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

Con la sent. 151/2024 la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 75 della l. Reg. Sardegna n. 9/2023, attraverso il quale si opera la sostituzione dell'art. 59, c. 6, l. Reg. Sardegna 9/2006, nella parte in cui dispone che «[s]ono conferiti, inoltre, alle province e città metropolitane le funzioni e i compiti amministrativi attribuiti alla Regione dall'articolo 250 del decreto legislativo n. 152 del 2006»»; al contempo, la Corte dichiara altresì l'illegittimità costituzionale dell'art. 130, c. 1, lett. a), l. Reg. Sardegna n. 9/2023, nel testo abrogato dall'art. 4, c. 1, lett. e) l. Reg. Sardegna 19 dicembre 17/2023, attraverso cui era stata modificata la l. Reg. 1/2023 (Legge di stabilità 2023), che modifica l'art. 39, c. 15, l. Reg. Sardegna 8/2015, limitatamente alle parole «e, qualora l'edificio ricada nelle ipotesi di esclusione di cui all'articolo 10-*bis*, comma 2, della legge regionale n. 45 del 1989, e in aree tutelate ai sensi degli articoli 136, comma 1, lettere c) e d), e 142 del medesimo decreto legislativo, anche senza il mantenimento di sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente»; infine, la Corte dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 75 l. Reg. Sardegna n. 9/2023 per la parte in cui la stessa prescrive che le funzioni e i

compiti amministrativi in materia di bonifiche ambientali *ex art.* 249 d.lgs. 152/2006 siano attribuiti ai comuni per i casi in cui i siti ricadano interamente nel territorio di competenza, e alle province e alle città metropolitane ove i siti ricadano tra più comuni della stessa provincia o città metropolitana, che erano state promosse in riferimento all'art. 117, c. 2, lett. *s*) Cost., in relazione all'art. 249 del d. lgs. 152/2006 e all'art. 22 d.l. 104/2023, convertito con modificazioni nella l. 136/2023, nonché all'art. 3, c. 1, lett. *d*), della l. cost. 3/1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna). Più in particolare, e con riguardo alla prima censura di incostituzionalità, la Corte ha per un verso statuito **che la Regione non può procedere alla attribuzione alle province e alle città metropolitane il potere, che a essa è riservato, di sostituzione del comune (resosi inadempiente) ove si versi nel caso di svolgimento, in via suppletiva, delle attività legate alla bonifica dei siti contaminati**. Del resto, la natura delegabile di questa specifica attribuzione non può ritenersi ammessa, sia pure solo implicitamente, dalla stessa normativa statale: il potere sostitutivo, in realtà, si deve considerare differente rispetto alle funzioni regionali (che si riducono alla approvazione e al controllo sulle attività di bonifica svolte dal responsabile della contaminazione) per le quali, invece, è chiaramente ammesso il subconferimento. Di converso, la Corte ha reputato costituzionalmente legittima la norma regionale attraverso cui si attribuisce ai comuni, alle province e alle città metropolitane il novero delle funzioni amministrative regionali riguardanti il procedimento di bonifica per i siti di dimensioni ridotte. In realtà, osserva la Corte, la disposizione impugnata non deborda invadendo la competenza legislativa esclusiva statale in tema di ambiente, giacché può ritenersi implicitamente legittimata da una fonte statale costituita dall'art. 22 del d.l. 104/2003. Infine, e per quanto riguarda l'art. 103 della l. Reg. Sardegna 9/2023, **la Corte ha osservato come debba ritenersi incostituzionale la disposizione a mezzo della quale la Regione aveva appunto reintrodotta, riproducendo il contenuto di una disposizione già dichiarata incostituzionale, la norma a mezzo della quale si era consentita la demolizione e ricostruzione dei fabbricati che fossero situati sulla fascia misurante trecento metri dalla linea della battigia marina, pure quando non se ne conservassero conformazione, ubicazione, e i caratteri planivolumetrici e le tipologie originarie**. [Y. Guerra]

IL CONTROLLO DELLE PARTECIPAZIONI AGRARIE FA PARTE DELLA COMPETENZA ESCLUSIVA DELLO STATO NELLA MATERIA ORDINAMENTO CIVILE

Corte cost., sent. 21 maggio – 26 luglio 2024, n. 152, Pres. Barbera, red. Navarretta

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 49, comma 1, lett. b, della legge della Regione Emilia-Romagna 24 marzo 2004, n. 6, in «combinato disposto» con artt. 25 e 29 della legge della Regione Emilia-Romagna 27 maggio 1994, n. 24]

(artt. 3, 9 e 117, secondo comma, lettere l) ed s), Cost.)

Il giudice rimettente dubita della legittimità costituzionale della disciplina della Regione Emilia-Romagna che attribuisce alla Giunta regionale il «controllo preventivo di legittimità sulle deliberazioni [...] b) delle **Partecipanze agrarie** dell'Emilia-Romagna concernenti gli Statuti ed i regolamenti» e incisivi poteri di scioglimento degli organi e di commissariamento dell'ente, in quanto violerebbe la **competenza dello Stato** in materia di «**ordinamento civile**». La Corte è del medesimo avviso. Le «partecipazioni agrarie» sono una antica forma di proprietà collettiva. Secondo la legge 4 agosto 1897, n. 397 queste sarebbero veri e propri enti esponenziali di proprietà collettive. La legge n. 168 del 2017, poi, confermerebbe la natura privatistica di tali enti. Ciò nonostante, «la chiara opzione a favore della natura privatistica degli enti esponenziali non comporta che essi siano, in quanto tali, sottratti a qualunque controllo». Anzi, secondo la costante giurisprudenza della Corte, «l'individuazione dei controlli che autorità pubbliche possono esercitare su enti di diritto privato si deve ascrivere alla competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile», in quanto profilo che si riverbera sullo statuto e sulla vita dell'ente e le cui ragioni non variano in funzione della collocazione territoriale del soggetto collettivo».

Non è condivisibile invece l'idea secondo cui le norme regionali censurate si collocherebbero nell'ambito della competenza legislativa regionale residuale nella materia «agricoltura e foreste». Questa, infatti, «è servita a giustificare il trasferimento alle regioni di alcune funzioni amministrative di controllo sulle persone giuridiche, consente alle medesime regioni di regolamentare solo i profili organizzativi del controllo. Viceversa, non presentando tale materia alcuna diretta connessione con lo statuto giuridico di enti di diritto privato, non le autorizza a stabilire i contenuti del controllo stesso». E nemmeno le norme che hanno consentito alle regioni di regolare, sino al 2017, il «coordinamento tra organizzazioni, comuni e comunità montane, garantendo appropriate forme sostitutive di gestione, preferibilmente consortile, dei beni in proprietà collettiva in caso di inerzia o impossibilità di funzionamento delle organizzazioni stesse», sono in grado di fornire alcun supporto.

La disciplina legislativa regionale, infatti, ha sempre distinto le partecipanze agrarie dalle «comunità e dai territori montani».

Per questi motivi, la disciplina regionale, ha invaso la **competenza legislativa esclusiva** dello Stato nella materia «ordinamento civile». [M. Caldironi]

I DIRIGENTI DEL SSN NON POSSONO SVOLGERE ATTIVITÀ INTRAMOENIA PRESSO STRUTTURE PRIVATE ACCREDITATE

Corte cost., sent. 3 luglio – 29 luglio 2024, n. 153, Pres. Barbera, red.: Sciarone Alibrandi

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 47 legge Regione Liguria n. 20/2023]

(artt. 3, 117, comma 2, lett. l) e co. 3 Cost., in rif. all'art. 2, co. 4, l. n. 120/2007)

La questione di legittimità nasce dal ricorso del Presidente del Consiglio avverso la disposizione impugnata, la quale prevedeva, al 1° co., che «in via transitoria e fino al 2025, i dirigenti sanitari dipendenti del Servizio sanitario regionale (SSR) della Liguria che abbiano optato per l'esercizio dell'ALPI» (attività libero-professionale intramuraria o intramoenia) «possano prestare la propria opera nelle strutture sanitarie private accreditate, anche parzialmente, con il SSR».

Per il ricorrente tale previsione sarebbe in contrasto con i principi fondamentali stabiliti dalla legge n. 120 del 2007, secondo cui l'ALPI deve essere esercitata in strutture ambulatoriali interne o esterne all'azienda sanitaria, pubbliche o private non accreditate, con le quali l'azienda stipula apposita convenzione. Sono quindi escluse le strutture private accreditate al fine di evitare situazioni di conflitto di interessi con le strutture sanitarie pubbliche e per garantire l'efficienza e la funzionalità operativa del servizio sanitario.

Anche l'art. 47, co. 2 sarebbe in contrasto con i principi fondamentali in materia di tutela della salute, nella previsione che autorizza enti o istituti del SSR, fino al 2025 «ad acquisire dai propri dipendenti della dirigenza sanitaria legati da rapporto di lavoro esclusivo, in forma individuale o di équipe, prestazioni sanitarie in regime di libera professione intramuraria ai sensi della legge n. 120 del 2007 anche con le modalità di cui al comma 1». Modalità che sono perciò da intendersi come espletabili presso strutture private accreditate. L'art. 47, 3 co. sarebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto con le previsioni in esso contenute «verrebbero tradite

le esigenze di uniformità sottese alla disciplina statale della libera professione intramuraria, dando luogo a una irragionevole disparità di trattamento rispetto al personale sanitario medico che opera in altre regioni».

La **questione** di legittimità **relativa** al **1° co. dell'art. 47** è **fondata** in quanto, come già emerso in precedenti pronunce, **la disciplina che regola l'ALPI** per dirigenti sanitari pubblici, «pur incidendo su una pluralità di ambiti, va considerata come **ascrivibile**, in via prevalente, **alla tutela della salute**».

Nello specifico la Corte afferma che dalla lettura dall'art. 1, comma 4 della legge n. 120 del 2007 emerge il divieto di svolgere l'ALPI presso strutture sanitarie private accreditate. Con tale divieto il legislatore «ha inteso garantire la massima **efficienza e funzionalità operativa al servizio sanitario pubblico**», evitando che «**potesse spiegare effetti negativi il contemporaneo esercizio da parte del medico dipendente di attività professionale presso strutture accreditate**», con il «pericolo di incrinamento della funzione ausiliaria» della rete sanitaria pubblica, che queste ultime svolgono.

La disposizione integra il principio fondamentale della «**tendenziale uniformità tra le diverse legislazioni e i sistemi sanitari delle Regioni e delle Province autonome in ordine a un profilo qualificante del rapporto tra sanità ed utenti**» (sentenze nn. 371/2008, nr 201/2013 e 54/2015). Il legislatore regionale, pertanto, ha disatteso detto divieto, nonché il connesso principio di esclusività del rapporto di lavoro del dirigente sanitario con il servizio sanitario pubblico, violando l'art. 117, terzo comma, Cost.

Non sono fondate invece le questioni di costituzionalità rivolte al comma 2 dello stesso art. 47, nella parte in cui consente, in via transitoria e comunque solo fino al 2025, alle aziende sanitarie, enti e istituti del SSR di acquisire dai propri sanitari prestazioni in regime di ALPI «al fine di ridurre le liste di attesa» e ovviare alla carenza di organico.

Del pari non fondate sono le censure rivolte al comma 3 dell'articolo in esame, in quanto per la Corte costituzionale non costituisce questione di legittimità costituzionale autonoma, ma rappresenta una mera specificazione delle questioni promosse in riferimento all'art. 117, co. secondo, lett. l), e terzo, Cost. [D. Lanfranco]

LA CONFISCA EDILIZIA DEVE PRESERVARE IL DIRITTO DI IPO- TECA SE IL CREDITORE IPOTECARIO NON È RESPONSABILE DELL'ABUSO

Corte cost., sent. 4 giugno – 9 ottobre 2024, n. 160, Pres. Barbera, red. Navarretta

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 7, terzo comma, della legge n. 47/1985 e art. 31, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001]

(Artt. 3, 24, 42 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 Prot. addiz. Cedu)

La Corte costituzionale ha affrontato la questione della compatibilità costituzionale delle norme che regolano la confisca di immobili abusivi, in particolare in relazione alla sorte del diritto di ipoteca (*diritto reale minore*) gravante sul terreno su cui insiste l'abuso. I giudici costituzionali hanno stabilito che l'estinzione automatica dell'ipoteca, a seguito della confisca, è illegittima quando il creditore ipotecario non è responsabile dell'abuso edilizio. In questo senso, la pronuncia ha stabilito, in prima battuta, che la confisca edilizia ha natura sanzionatoria, finalizzata a reprimere gli abusi e che, pertanto, non è ragionevole estendere la sanzione a soggetti terzi, estranei all'illecito. In seconda istanza, che il diritto di ipoteca, tutelato dagli artt. 24 e 42 Cost., subisce un'eccessiva compressione nel momento in cui è prevista la sua estinzione automatica, ledendo ingiustificatamente la tutela giurisdizionale del credito e il diritto di proprietà. In terza battuta, che il creditore non può essere obbligato a una vigilanza continua sull'immobile per evitare la confisca. Inoltre, a tal proposito, i rimedi alternativi a disposizione del creditore, come ad esempio il risarcimento danni, sono aleatori e inadeguati a compensare la perdita del diritto di ipoteca. Infine, è stata ribadito che, pur configurando la confisca edilizia un acquisto a titolo originario da parte del Comune, questo non implica necessariamente l'estinzione automatica dei diritti reali preesistenti. La Corte ha, quindi, dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale dell'art. 7, terzo comma, della legge n. 47/1985 e, in via consequenziale, dell'art. 31, comma 3, del d.P.R. n. 380/2001, nella parte in cui non prevedono la salvezza dell'ipoteca iscritta dal creditore non responsabile dell'abuso. In conclusione, la sentenza rafforza la tutela del creditore ipotecario, garantendogli la permanenza del diritto di garanzia sul terreno confiscato, a meno che non sussistano prevalenti interessi pubblici che giustificano il mantenimento dell'immobile abusivo. Questi ultimi per prevalere, ad ogni modo, dovranno essere esplicitamente menzionati nella delibera consiliare del Comune che dispone la confisca. [F. Medico]

LA CORTE COSTITUZIONALE SOTTOPONE QUESTIONI PREGIUDIZIALI ALLA CORTE DI GIUSTIZIA SULLA DISCIPLINA RELATIVA

AGLI IMPIANTI CONNESSI A PICCOLE DERIVAZIONI IDROELETTRICHE CHE SVOLGONO ATTIVITÀ DI PRODUZIONE DI ENERGIA ELETTRICA

Corte cost., ord. 3 luglio – 7 ottobre 2024, n. 161, Pres. Barbera, red. Navarra

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 3, l.r. Emilia-Romagna n. 17/2023]

(art. 117, co. 1, in relazione all'art. 49 TFUE e all'art. 12, parr. 1 e 2, dir. 2006/123/CE; co. 2, lett. e, e co. 3, Cost.)

La pronuncia ha ad oggetto un giudizio di legittimità sollevato in via principale dallo Stato sull'art. 3 della legge della Regione Emilia-Romagna n. 17/2023, recante l'introduzione del comma 2-*bis* all'art. 10 della legge regionale n. 26/2004 in materia di programmazione energetica territoriale.

Vengono, in particolare, presentati tre motivi di ricorso. Con il primo, si lamenta la violazione dell'art. 117, co. 3 in relazione ai principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui agli artt. 21, 28 e 30 del r.d. n. 1775/1933, in virtù dei quali la possibilità di rinnovo delle concessioni per piccole derivazioni idroelettriche è subordinata alla verifica della persistenza di talune condizioni di pubblico interesse.

Con il secondo motivo di ricorso, si ravvisa la violazione dell'art. 117, co. 1, in relazione all'art. 49 TFUE e all'art. 12, parr. 1 e 2, dir. 2006/123/CE a fronte del beneficio della proroga automatica accordato al concessionario, in violazione dei principi concorrenziali di cui alle disposizioni eurounitarie. Con il terzo motivo, si lamenta la violazione dell'art. 117, co. 2, lett. e), Cost. per invasione nella materia «tutela della concorrenza», di competenza legislativa esclusiva statale.

Con la pronuncia indicata in epigrafe, la Corte costituzionale ritiene di riservare alla pronuncia definitiva la decisione sulle eccezioni di rito sollevate dalla difesa regionale costituitasi in giudizio, nonché l'esame nel merito delle censure di cui al primo e al terzo motivo di ricorso e di affrontare in via prioritaria la questione promossa in riferimento all'art. 117, co. 1, Cost. in relazione al diritto UE rilevante.

In relazione a tale motivo di ricorso, la Corte analizza la disposizione regionale censurata – e la proroga legale delle concessioni di piccole derivazioni idroelettriche ivi prevista – alla luce della normativa statale in materia di concessioni per piccole derivazioni idroelettriche (produzione di forza motrice con potenza nominale media annua pari o inferiore a 3000 kW), di cui al r.d. n. 1775/1933, a norma

del quale le concessioni possono essere rinnovate al sussistere di un «effettivo fabbisogno idrico» e delle condizioni indicate, in specie, dall'art. 12-*bis*, co. 1 del r.d. n. 1775/1933.

Come anticipato, nell'opinione del ricorrente, la disposizione regionale si porrebbe in contrasto con il diritto UE menzionato. Rispetto alla prima delle disposizioni UE invocate (l'art. 49 TFUE), rileva la giurisprudenza costante della Corte di giustizia, per la quale le misure nazionali adottate in settori oggetto di armonizzazione esaustiva e completa debbono essere valutate in rapporto non alle disposizioni di diritto primario, quanto piuttosto alle disposizioni delle misure di armonizzazione. Di talché, la lamentata lesione della libertà di stabilimento di cui all'art. 49 TFUE deve essere valutata alla luce della disciplina di diritto derivato, e, in particolare, dell'art. 12, par. 2, della direttiva 2006/123/CE, a norma del quale – ove il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato in ragione della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili – «l'autorizzazione è rilasciata per una durata limitata adeguata e non può prevedere la procedura di rinnovo automatico né accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami».

A fronte di un dubbio interpretativo circa l'applicabilità della disciplina UE alle concessioni di piccole derivazioni idroelettriche, la Corte costituzionale ritiene di promuovere un rinvio pregiudiziale (*rectius*: tre questioni pregiudiziali) *ex* art. 267 TFUE alla Corte di giustizia.

Con la prima questione, la Corte chiede se l'art. 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE sia applicabile anche agli impianti connessi a piccole derivazioni idroelettriche che svolgono attività di produzione di energia elettrica. Si rende, dunque, necessario sciogliere il dubbio interpretativo circa la qualificazione dell'attività di produzione di energia come “produzione di un bene” o, piuttosto, “prestazione di un servizio”, in quanto solo in tale ultimo caso si dovrebbe ritenere applicabile la disposizione UE richiamata. A tal fine, la Corte costituzionale richiama alcuni indici interpretativi desumibili dalla giurisprudenza della Corte di giustizia (cfr. sent. 27 aprile 1994, C-393/92; 28 maggio 2020, C-727/17), nonché da alcune fonti del diritto UE (tra cui cfr. art. 2 dir. 85/374/CEE; art. 15 dir. 2006/112/CE; Allegato I al regolamento (CE) n. 213/2008) i quali orienterebbero nel senso di ritenere la suddetta attività come “produzione di un bene”.

Nel caso in cui alla prima questione la Corte di giustizia dovesse rispondere in senso affermativo e, quindi, ritenere applicabile la direttiva 2006/123/CE alle piccole derivazioni idroelettriche – qualificate come “prestazione di un servizio” –, con la seconda questione, la Corte costituzionale chiede, in subordine, se l'art. 12, paragrafi 1 e 2, debba essere interpretato nel senso che il riferimento al requisito della scarsità delle risorse osti a una disciplina di uno Stato membro che si avvalga, quale criterio generale e astratto per distinguere l'attitudine o meno degli impianti di derivazione a rendere scarsa la risorsa idroelettrica, della differenza fra grandi e

piccoli impianti, dovendosi prevedere un accertamento caso per caso della sussistenza del suddetto requisito o se, piuttosto, ciò rientri nel margine di discrezionalità degli Stati membri.

Da ultimo, in via ulteriormente subordinata, in caso di risposta affermativa ai primi due quesiti, la Corte costituzionale chiede se l'art. 12, paragrafo 2, della direttiva 2006/123/CE debba essere interpretato nel senso che esso osti a una disciplina di uno Stato membro che preveda una proroga legale della durata della concessione, al fine di consentire al concessionario l'utilizzo integrale degli incentivi ottenuti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, fermo restando il rispetto della durata massima trentennale che sin dall'inizio può essere assegnata a una concessione per piccola derivazione idroelettrica. Al riguardo, nonostante la Corte di giustizia abbia chiarito che tale disposizione osta a proroghe *ex lege* della data di scadenza delle autorizzazioni, in quanto equivalente a loro rinnovo automatico (14 luglio 2016, cause riunite C458/14 e C67/15, *Promoimpresa e altri*), la Corte non ritiene certo che tale disposizione osti anche a proroghe (come quella di cui trattasi).

Pertanto, la Corte costituzionale sospende il giudizio sino alla definizione delle esposte questioni pregiudiziali. [A.C. Visconti]

Monitore della Giurisprudenza costituzionale, n. 1/2024

In copertina:

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