



Forum di
QUADERNI COSTITUZIONALI
RASSEGNA

ISSN 2281-2113

Monitore della Giurisprudenza costituzionale
n. 2/2021

decisioni 68/2021 – 137/2021

Hanno collaborato a questo numero

CORRADO CARUSO (coordinatore), CHIARA BERGONZINI, LUCIA BUSATTA, MATTEO CALDIRONI,
ANTONIO CHIUSOLO, FRANCESCO CONTE, ANDREA CONTIERI, FABIO CORVAJA,
FABRIZIA COVINO, LUCA DI MAJO, CATERINA DOMENICALI, CATERINA DRIGO, SARA FABIANELLI,
YLENIA GUERRA, PIETRO INSOLERA, FRANCESCO MEDICO, FRANCESCA MINNI,
MARTA MORVILLO, FEDERICO PEDRINI, STEFANO ROSSI, ELENA VALENTINI, ENRICO VERDOLINI,
ANNA CAMILLA VISCONTI

© 2012-2021 Forum di Quaderni costituzionali - Rassegna
Rivista inclusa tra le Riviste scientifiche di Area 12 | ISSN 2281-2113

**LA DECLARATORIA DI INCOSTITUZIONALITÀ TRAVOLGE IL
GIUDICATO DELLE SANZIONI AMMINISTRATIVE A CARATTERE
PUNITIVO: LA CORTE SANCISCE LA COMPLETA EQUIPARAZIONE
ALLE SANZIONI PENALI?**

Questione segnalata nel bollettino delle questioni pendenti [n. 3/2020](#)

Corte cost., sent. 28 gennaio – 16 aprile 2021, n. 68, Pres. Coraggio, red.
Modugno

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 30, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87]

(artt. 3, 35, 25, 41, 136, 117 Cost. in relazione agli artt. 6 e 7 Cedu)

È costituzionalmente illegittimo l'**art. 30 della legge n. 87 del 1953**, nella sua interpretazione che ne impedisce l'applicabilità in relazione alla **sanzione amministrativa accessoria** della revoca della patente di guida, disposta sulla base del meccanismo di applicazione automatica della stessa nei casi di condanna o di patteggiamento della pena per i reati di omicidio stradale e di lesioni personali stradali gravi o gravissime (art. 222 comma 2, quarto periodo del Nuovo codice della strada), dichiarato **costituzionalmente illegittimo** con la sentenza n. 88/2019. Secondo Corte la revoca della patente, disposta dal giudice penale con la sentenza di condanna o di patteggiamento della pena per i reati di cui agli artt. 589-*bis* e 590-*bis* cod. pen., ha connotazioni **sostanzialmente punitive** secondo i noti parametri Engel per cui la sanzione può essere definita penale – al di là del *nomen* attribuito dal legislatore interno – in rapporto all'analisi concreta delle finalità perseguite e del grado di afflittività. Anche dal punto di vista del diritto interno, la sanzione ha una carica afflittiva particolarmente elevata e dalla spiccata capacità dissuasiva, in quanto non poter condurre veicoli a motore per cinque anni può rappresentare – almeno per alcuni soggetti – una sanzione, in concreto, più temibile della stessa pena principale.

Superando precedenti decisioni di segno contrario (da ultimo sent. n. 43/2017), la Corte ha ormai esteso alle sanzioni amministrative a carattere punitivo larga parte dello "**statuto costituzionale**" **sostanziale delle sanzioni penali**: sia quello basato sull'art. 25 Cost., ossia dell'irretroattività della norma sfavorevole e della determinatezza dell'illecito e delle sanzioni, sia quello basato

su altri parametri (art. 3 Cost.), ossia della retroattività della *lex mitior* e della proporzionalità della sanzione alla gravità del fatto.

È da escludersi quindi – come per le sanzioni penali – che taluno debba continuare a scontare una sanzione amministrativa “punitiva” inflittagli in base a una norma dichiarata costituzionalmente illegittima: l’esigenza che la pena risulti conforme a Costituzione lungo tutto il corso della sua esecuzione prevale sulle esigenze di certezza e stabilità dei rapporti giuridici, a cui presidio è posto l’istituto del **giudicato**. [F. Pedrini]

**LA CORTE RIBASICE CHE, SEPPUR A GESTIONE SANITARIA, IL
RICOVERO NELLE RESIDENZE RAPPRESENTA L’ESECUZIONE DI
UNA MISURA DI SICUREZZA (REMS)**

**Corte cost., ord. 24 marzo 2021 – 16 aprile 2021, n. 69, Pres. Coraggio, red.
Viganò**

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti [n. 4/2020](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Artt. 299, c. 3° bis, e 300, c. 2°, del codice di procedura penale; art. 222, c.
1°, del codice penale]

(artt. 13, 32 e 117, c. 1 Cost.)

Con l’ordinanza n. 69 del 2021, la Corte costituzionale ha dichiarato manifestamente inammissibili **tre questioni di legittimità costituzionale** sollevate dal G.u.p. del Tribunale di Cosenza, in tema di **estinzione della custodia cautelare per effetto della pronuncia di una sentenza di proscioglimento dell’imputato**.

La prima questione era stata prospettata nei confronti dell’art. 299, co. 3-bis, c.p.p., in riferimento agli artt. 13 e 117, co. 1, Cost. (quest’ultimo in relazione all’art. 5, § 1, CEDU, nonché al «principio di ragionevolezza»), nella parte in cui - per come interpretato dal diritto vivente - **avrebbe imposto al giudice di sentire il pubblico ministero anche in caso di perdita di efficacia della misura cautelare personale per intervenuto proscioglimento dell’imputato**, ai sensi dell’art. 300, co. 1, c.p.p. Secondo il giudice rimettente, infatti, l’accertato proscioglimento dell’imputato avrebbe escluso in radice la possibilità di legare l’ultrattività del titolo cautelare a gravi indizi di colpevolezza. **La Corte ha rilevato però, come nel**

procedimento a quo non si fosse posto un problema di applicazione dell'art. 299, co. 3-bis, c.p.p., e che il rimettente doveva invece decidere sulla richiesta – distinta, seppur contestuale - **del pubblico ministero di revocare l'applicazione provvisoria del ricovero in una residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS)**, disposta dallo stesso giudice a carico di un imputato **ai sensi degli artt. 300, comma 2, e 312 del codice di procedura penale** contestualmente alla sentenza con la quale, in esito a giudizio abbreviato, lo aveva prosciolto per infermità mentale. **Per questa ragione, ritenendo la questione *ictu oculi* irrilevante, l'ha dichiarata manifestamente inammissibile.**

La seconda questione prospettata aveva invece per oggetto l'art. 300, co. 2, c.p.p., per contrasto con l'art. 32, primo comma, Cost., **nella parte in cui, in caso di proscioglimento dell'imputato in stato di custodia cautelare, subordina** – in forza il rinvio all'art. 312 del codice di procedura penale. – **l'applicazione provvisoria della misura di sicurezza alla previa richiesta del pubblico ministero.** La censura prospettata muoveva del presupposto che la misura di sicurezza del ricovero in una REMS avrebbe un contenuto essenzialmente terapeutico, così che, condizionarne l'applicazione alla richiesta del pubblico ministero avrebbe violato «il diritto alla cura della salute dell'imputato affetto da grave infermità mentale»; Anche in questo caso però, come anticipato, **la Corte ha giudicato la questione manifestamente infondata, ritenendo inconferente il parametro costituzionale invocato.** Se non v'è dubbio infatti – anche in ragione della giurisprudenza della Corte - che le REMS siano strutture «a esclusiva gestione sanitaria» (sentenza n. 99 del 2019), nondimeno, **il ricovero nelle REMS rimane la modalità oggi prevista dall'ordinamento per eseguire la misura di sicurezza del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario**, ossia di una **misura privativa della libertà personale.** Conseguentemente, è venuto meno il punto di partenza della trama argomentativa della censura: l'interesse riconducibile alla sfera di tutela dell'art. 32 Cost., in capo all'imputato prosciolto per vizio di mente, a ottenere non già un trattamento (volontario o obbligatorio) strutturalmente funzionale alla tutela della sua salute mentale bensì l'applicazione della misura di sicurezza del ricovero in una REMS.

In ultimo, con **la terza questione**, il rimettente aveva prospettato un dubbio di costituzionalità nei confronti dell'art. 222, co. 1, c.p., in riferimento all'art. 32 Cost., **nella parte in cui dispone che, in caso di proscioglimento per infermità psichica, la misura di sicurezza del ricovero in una residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS) sia ordinata per un tempo non inferiore a due anni.** La Corte costituzionale ha di nuovo (come per la prima questione) rha illevato un **difetto di rilevanza, poiché oggetto del giudizio a quo era**

l'applicazione provvisoria della misura di sicurezza di cui agli artt. 206 c.p., 312 e 313 c.p.p., e non l'applicazione in via definitiva della misura, disciplinata dal censurato art. 222, co. 1, c.p. Pertanto, anche quest'ultima questione è stata dichiarata **manifestamente inammissibile**. [A. Arcuri]

BILANCIO E TRIBUTI: LO *IUS SUPERVENIENS* DETERMINA LA CESSAZIONE DELLA MATERIA DEL CONTENDERE

**Corte cost., sent. 9 marzo – 19 aprile 2021, n. 70, Pres. Coraggio, red.
Antonini**

Bollettino delle questioni pendenti [n. 3 del 2020](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 1, c. 290, secondo periodo, in combinato disposto con i cc. da 288 a 290, primo periodo; 548; e 602, in combinato disposto con il comma 590, primo periodo, della legge n. 160/2019]

(artt. 3, 117, cc. 3, 4, 119 – in combinato disposto con l'art. 10 legge costituzionale n. 3/2001 – e 120 Cost.; artt. 8, 16, 69, 70, 72, 73, 75, 75-*bis*, 79, 104 e al Titolo VI del d.P.R. n. 670/1972 e al d.lgs. n. 268/1992)

Con la sentenza in commento, il Giudice delle leggi dichiara, riservando a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale, *(i)* cessata la materia del contendere con riguardo alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, c. 548, l. n. 160/2019, promosse, in riferimento al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., nonché agli artt. 79, 104 e al Titolo VI del d.P.R. n. 670/1972 e al d.lgs. n. 268/1992 dalla Provincia autonoma di Trento; *(ii)* cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, c. 290, secondo periodo, in combinato disposto con i cc. 288-290, primo periodo, della summenzionata legge n. 160/2019, promosse, in riferimento agli artt. 69, 70, 72, 73, 75 e 75-*bis* dello Statuto reg. Trentino-Alto Adige e al d.lgs. n. 268/1992, dalla Provincia autonoma di Trento; *(iii)* infine, la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, c. 602, in combinato disposto con il c. 590, primo periodo, della legge n. 160/2019, promosse, in riferimento agli artt. 3, 117, cc. 3 e 4, e 119 Cost. – in combinato disposto con l'art. 10 della l. cost. n. 3/2001 – e agli artt. 8, 16 e 79, c. 4, dello statuto reg. Trentino-Alto Adige. Il

Giudice delle leggi dichiara cessata la materia del contendere con riguardo ai punti *(i)* e *(ii)*. Con riferimento al primo, è da precisare come l'art. 548, c. 1 della l. n. 160/2019 sia stato poi abrogato dall'art. 38-*bis*, c. 3, lett. d), del d.l. n. 162/2019 convertito, con modificazioni, nella l. n. 8/2020. Detta abrogazione, insieme al breve periodo di vigenza della norma e alla comune volontà delle parti, hanno funzione satisfattiva con riguardo alle ragioni avanzate dalla parte ricorrente; ne consegue la dichiarazione di cessazione della materia del contendere con riferimento alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, c. 548, l. n. 160/2019. Per ciò che concerne il secondo punto, è da precisare come il c. 288 rechi la disciplina in punto di incentivi all'utilizzo di strumenti di pagamento elettronici con meccanismi di rimborso in danaro; diversamente il c. 290 detta la disciplina con riguardo alle risorse finanziarie necessarie per la citata misura volta a incentivare gli strumenti di pagamento elettronici. Tuttavia, con l'art. 1, c. 1097, lett. b), della l. n. 178/2020 si è determinata la soppressione della disposizione contenuta nel c. 290, secondo periodo, a far data dal 1° gennaio 2021. **Alla luce dello *ius superveniens*, la Corte costituzionale dichiara la cessazione della materia del contendere** relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, c. 290, secondo periodo, in combinato disposto con i cc. da 288-290, primo periodo, della legge n. 160/2019 in ragione della funzione satisfattiva della sopracitata abrogazione. **L'intervento abrogativo determina l'emersione di un diverso criterio per cui «le maggiori entrate [...] dovranno essere rilevate considerando il miglioramento dell'adempimento spontaneo in ciascun anno compreso nel triennio precedente alla predisposizione della legge di bilancio e, quindi, per quanto qui interessa, nell'intero anno 2020».** Infine, *(iii)* la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, c. 602, in combinato disposto con il c. 590, primo periodo, della legge n. 160/2019. La prima disposizione prevede come, «[f]atto salvo quanto previsto dal comma 2 dell'articolo 57 del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, le disposizioni di cui ai commi da 590 a 600 non si applicano alle regioni, alle province autonome di Trento e di Bolzano, agli enti locali e ai loro organismi ed enti strumentali come definiti dall'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, nonché ai loro enti strumentali in forma societaria». La seconda, invece, dispone: «[a]i fini di una maggiore flessibilità gestionale, di una più efficace realizzazione dei rispettivi obiettivi istituzionali e di un miglioramento dei saldi di finanza pubblica, a decorrere dall'anno 2020, agli enti e agli organismi, anche costituiti in forma societaria, di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, ivi comprese le autorità indipendenti, con esclusione degli enti del Servizio sanitario nazionale, cessano di applicarsi le norme in materia di contenimento e di riduzione della spesa di cui all'allegato A annesso alla presente legge». Infine, la disposizione fatta salva dal citato comma

602 prevede come a decorrere dall'anno 2020, alle regioni, alle Province autonome di Trento e di Bolzano, agli enti locali, ai loro organismi ed enti strumentali e ai loro enti strumentali in forma societaria cessino di applicarsi alcune puntuali disposizioni in materia di contenimento e di riduzione della spesa e di obblighi formativi. A tal proposito, la ricorrente lamenta il rischio di un'interpretazione delle norme per cui si determinerebbe una abolizione di vincoli specifici alla spesa «nell'ambito del riconoscimento della maggiore autonomia finanziaria degli enti autonomi [...]». Per la Corte, **la manifesta inammissibilità dipende dalla «palese erroneità del presupposto interpretativo da cui muovono. [...] L'impossibilità di ricavare dal combinato disposto dei commi 602 e 590, primo periodo, della legge n. 160 del 2019 un precetto lesivo per gli enti territoriali porta a ritenere manifestamente infondate anche le questioni prospettate in via subordinata, atteso che identico ne è il presupposto interpretativo».** [Y. Guerra]

**NON È ILLEGITTIMO IL TRATTAMENTO ECONOMICO DEGLI
ASSISTENTI AMMINISTRATIVI INCARICATI DI SVOLGERE
MANSIONI SUPERIORI**

Corte cost., sent. 23 marzo – 19 aprile 2021, n. 71, Pres. Coraggio, red.
Buscema

Giudizio di legittimità in via incidentale

[L. n. 228/2012, art. 1, commi 44 e 45]

(artt. 3 e 36, primo comma, Cost.)

La disciplina legislativa del trattamento economico degli assistenti amministrativi incaricati di svolgere mansioni superiori di direttore dei servizi generali e amministrativi (DSGA) non contrasta con il dettato costituzionale.

La normativa impugnata riconosce, a decorrere dall'anno scolastico 2012-2013, agli assistenti amministrativi incaricati di svolgere le mansioni di DSGA un trattamento economico pari alla differenza tra quello previsto per quest'ultimo al livello iniziale della progressione economica e quello complessivamente goduto dall'assistente amministrativo incaricato; inoltre, in base alla medesima normativa, tale compenso subisce una progressiva riduzione equivalente all'aumento del trattamento economico correlato all'anzianità maturata dall'incaricato, fino all'azzeramento nel momento in cui raggiunge o supera lo

stipendio tabellare iniziale previsto per la qualifica superiore, ovvero raggiunti i 21 anni di anzianità.

La Corte, innanzitutto, rigetta il dubbio di costituzionalità fondato sull'art. 36, primo comma, Cost., il quale afferma il principio ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro prestato e dunque, secondo la giurisprudenza costituzionale, il diritto del lavoratore preposto a mansioni superiori a percepire la differenza di trattamento con la qualifica più elevata. La normativa censurata, assicurando all'assistente amministrativo il trattamento economico previsto per il DSGA al livello iniziale della progressione economica, risulterebbe dunque costituzionalmente conforme.

In secondo luogo, anche il descritto meccanismo di riduzione progressiva del differenziale fino ad azzeramento, una volta raggiunti 21 anni di anzianità, è immune da censura. «La garanzia apprestata dall'art. 36 della Costituzione non esclude la legittimità di una prestazione volontariamente resa senza la previsione di un compenso», ricorda la Corte, «e tale è da considerare l'incarico di DSGA svolto da un assistente amministrativo che abbia raggiunto o superato il citato livello di anzianità, posto che esso trova fondamento volontaristico sia nella manifestazione di disponibilità all'assegnazione delle mansioni superiori che nel successivo contratto a tempo determinato stipulato con l'amministrazione». Il trattamento economico previsto, sottoposto ad una valutazione complessiva, non appare irragionevole: diversamente, si giungerebbe ad affermare che «a parità di mansioni, sia costituzionalmente necessario riconoscere all'assistente amministrativo con un'anzianità maggiore ai 21 anni un compenso più elevato di quello previsto per il DSGA a livello iniziale, sebbene quest'ultimo "sia titolare di quelle funzioni appartenendo ad un ruolo diverso ed essendo stata oggettivamente accertata con apposita selezione concorsuale la maggiore qualificazione professionale, significativa di una più elevata qualità del lavoro prestato"».

Infine, è errato rimarcare una presunta disparità di trattamento degli assistenti amministrativi rispetto al personale docente, beneficiante di diversa e previgente normativa ritenuta conforme al dettato costituzionale dal giudice rimettente, stante la diversità tra le due categorie a livello di stato giuridico, di attività e mansioni, di trattamento economico, come emerge dalla normativa di riferimento e dai relativi contratti collettivi nazionali di lavoro. [S. Fabianelli]

**INDENNITÀ PER I FUNZIONARI DELLA BASILICATA E CLAUSOLA
DI NEUTRALITÀ SOLO FORMALE: QUI LA COPERTURA
FINANZIARIA C'È, MA NON SI VEDE**

Corte cost., sent. 24 marzo – 19 aprile 2021, n. 72, Pres. Coraggio, red. De Pretis

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 30, 36, 42, 43 e 44 l. Reg. Basilicata 29/06/2018, n. 11]

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

Della sentenza, relativa al **collegato alla legge di stabilità regionale 2018 della Basilicata** – rispetto alla quale lo Stato aveva sollevato diverse questioni in merito alla copertura finanziaria e alla violazione della competenza esclusiva di cui all'art. 117, co. 2, lett. s) Cost. (a cui il ricorrente ha rinunciato per la modifica nel frattempo intervenuta da parte regionale) – **si segnala il p.to 3.1.2 del Diritto**, riferito alla q/c sull'art. 36 della legge regionale. Tale disposizione, disciplinando i casi di funzionari regionali scelti come membri di commissioni giudicatrici, prevede **un onere finanziario ulteriore rispetto alla previsione precedente**, «aggiungendo all'indennità (spettante ai soli funzionari che siano nominati come componenti delle commissioni giudicatrici) anche il rimborso delle spese di viaggio, vitto e alloggio per i funzionari e i dirigenti della Regione Basilicata, degli enti comunque dipendenti e di tutto il sistema sanitario regionale». La Corte sottolinea che, a fronte di tale ulteriore spesa, nella legge regionale **«non si rinviene alcuna normativa recante la relativa copertura finanziaria»**; anzi, all'art. 77 compare **un'espressa clausola di neutralità**, che esclude nuovi oneri a carico del bilancio regionale. Il che, per giurisprudenza costante, integrerebbe una violazione dell'art. 81, co. 3. Nel caso in esame, tuttavia, la Corte **rigetta la questione** rilevando l'esistenza, nell'Allegato 2 del bilancio di previsione 2018-2020, di «un apposito capitolo di spesa denominato “Spese per commissioni di aggiudicazione: compensi e rimborsi spese”, con la relativa provvista, e l'inequivoco, preciso riferimento alle spese previste dalla norma impugnata». [C. Bergonzini]

**LA CORTE DICHIARA INCOSTITUZIONALI ALCUNE NORME
DELLA REGIONE PUGLIA SULLA TUTELA PAESAGGISTICA**

**Corte cost., sent. 9 febbraio – 21 aprile 2021, n. 74, Pres. Coraggio, Red.
Modugno**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[artt. 26 e 36, della l.r. Puglia n. 52/2019]

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

Le questioni di legittimità costituzionale sollevate in via principale dal Presidente del Consiglio dei Ministri si appuntano sugli articoli 26 e 36 della legge della Regione Puglia 30 novembre 2019, n. 52, recante «Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e pluriennale 2019-2021» in riferimento all'art. 117, comma 2, lett. s) della Costituzione.

La citata legge regionale è stata, a ben vedere, oggetto di plurime questioni di legittimità costituzionale, alcune delle quali – segnatamente le q.l.c. aventi ad oggetto gli artt. 10, 35, 44, 45, 47 e 49 in riferimento all'art. 117, co. 2, lett. l), Cost. – sono state decise con altra sentenza costituzionale, la sentenza n. 36 del 2021.

Quanto alle q.l.c. oggetto della sentenza indicata in epigrafe, si anticipa che la Corte costituzionale ha concluso nel senso della illegittimità costituzionale dell'art. 26; della illegittimità parziale dell'art. 36, limitatamente alle parole «, salvo che il comune interessato non esprima la volontà di non avvalersene con delibera del consiglio comunale»; e, da ultimo, della non fondatezza della q.l.c. avente ad oggetto l'art. 36 l.r. in riferimento all'art. 117, co. 2, lett. s), in relazione (quest'ultima) all'art. 145, co. 5 del decreto legislativo n. 42/2004, recante «Codice dei beni culturali e del paesaggio».

Con riferimento alla prima delle disposizioni censurate, la Corte ha dichiarato l'art. 26 l.r. costituzionalmente illegittimo in quanto lesivo della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e del paesaggio, nella misura in cui – come pure sostenuto dalla parte ricorrente – la disciplina regionale avrebbe illegittimamente introdotto un'ipotesi derogatoria al regime autorizzatorio previsto dalla legislazione statale, in contrasto con gli articoli 146 e 149 del d.lgs. n. 42/2004, recante il «Codice dei beni culturali e del paesaggio». Come reiteratamente affermato dal Giudice costituzionale, infatti, «spetta 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» (C. cost., sent. n. 246/2017) e, parimenti, «alle Regioni non è consentito introdurre deroghe agli istituti di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale, nel cui ambito deve essere annoverata l'autorizzazione paesaggistica» (C. cost., sent. n. 189/2016; nello stesso senso, sentt. n. 238/2013, n. 235/2011, n. 101/2010 e n. 232/2008). Viceversa, la norma impugnata, nel consentire «nelle aree dichiarate infette l'attività di impianto di qualsiasi essenza arborea in deroga ai vincoli paesaggistico colturali, comunque denominati, apposti in forza di leggi regionali o di provvedimenti amministrativi di pianificazione sovraordinata o comunale», avrebbe introdotto un'ipotesi di esenzione dall'autorizzazione, ultronea rispetto all'elencazione (tassativa) di «interventi non soggetti ad autorizzazione» prevista dall'art. 149, così violando la disciplina dell'autorizzazione paesaggistica prevista dall'art. 146 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

In base all'argomentare della Corte deve, inoltre, dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'intera disposizione, ivi incluso il suo comma 2, ai sensi del quale «nel termine perentorio di trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, la Giunta regionale può motivatamente deliberare l'esclusione, in tutto o in parte, delle aree in cui non è applicabile la deroga di cui al comma 1». Dichiarata fondata la questione in riferimento all'art. 117, co. 2, lett. s), Cost., la Corte ritiene assorbita la questione sollevata in relazione alla Direttiva 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992 «relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche» ad al relativo Regolamento di attuazione n. 357/1997.

Quanto alla disposizione di cui all'art. 36 l.r., la Corte valuta separatamente i profili di illegittimità sollevati dalle due diverse norme in essa contenute – ove si prevede che «a integrazione delle norme tecniche di attuazione degli strumenti urbanistici comunali, sono consentite le attività previste dalla legge della Regione Puglia 22 luglio 1998, n. 20 (Turismo rurale), senza necessità di approvazione regionale» e quelle previste «dall'articolo 45, commi 3 e 4 delle norme tecniche d'attuazione del Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR), salvo che il comune interessato non esprima la volontà di non avvalersene con delibera del consiglio comunale» – addivenendo a conclusioni differenti.

La Corte costituzionale conclude nel senso della non fondatezza della prima q.l.c., non rinvenendo una deroga all'art. 145, co. 5, del Codice dei beni culturali e del paesaggio, a norma del quale «la regione disciplina il procedimento di conformazione ed adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica, assicurando la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento medesimo», in quanto la norma censurata non contrasterebbe – ad avviso della Corte – con il principio della «concertazione rigorosamente necessaria» cui si ispira la necessaria partecipazione dei

competenti organi ministeriali al procedimento di adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica.

Quanto alla seconda questione, ad essere oggetto di censura sarebbe la prevista facoltà in capo all'amministrazione comunale di esprimere la volontà di non avvalersi delle attività di cui all'art. 45, co. 3 e 4 delle norme tecniche d'attuazione del PPTR. La Corte conclude nel senso della fondatezza della q.l.c., sebbene sulla scorta di presupposti e di un *iter* logico-argomentativo differente da quello del ricorrente. Diversamente da quanto sostenuto dal ricorrente, ad avviso del quale la suddetta facoltà si porrebbe in contrasto con il principio di immediata cogenza e prevalenza delle disposizioni del piano paesaggistico sulle disposizioni dello strumento urbanistico comunale, nell'opinione della Corte la disciplina dettata dall'art. 45, co. 3 e 4 per i territori costieri e per i territori contermini ai laghi non costituisce disciplina immediatamente cogente e precettiva. Purtuttavia, la norma di cui all'art. 36 l.r. è, ad ogni modo, da ritenersi costituzionalmente illegittima in quanto posta in violazione del principio di prevalenza della tutela paesaggistica, come riconosciuta dall'art. 143, co. 9 del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Ad avviso del Giudice delle leggi, è dunque in virtù del citato principio di prevalenza della tutela del paesaggio, nella sua declinazione di salvaguardia dai rischi di parcellizzazione derivanti dalle scelte urbanistiche delle singole amministrazioni comunali che si deve ritenere la norma, in parte *qua*, costituzionalmente illegittima per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione all'art. 143, co. 9, del Codice dei beni culturali e del paesaggio. [A.C. Visconti]

**ILLEGITTIMITA LA PROROGA DELLE RATE DEI CREDITI
AGRICOLI DA PARTE DELLA REGIONE SICILIA POICHÉ È DELLO
STATO LA COMPETENZA IN MATERIA DI RAPPORTI DI DIRITTO
PRIVATO**

**Corte cost., sent. 24 febbraio – 21 aprile 2021, n. 75, Pres. Coraggio, red.
Prosperetti**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 20, c. 11, legge della Regione Siciliana n. 19/2005]

(Artt. 14, c. 1, lett. a), 17, c. 1, lett. e), del regio decreto legislativo n.
455/1946, convertito nella legge cost. n. 2/1948, e art. 3 Cost.)

Con la sentenza in esame, il Giudice delle leggi dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 20, c. 11, l. r. Siciliana n. 19/2005 recante "Misure finanziarie urgenti e variazioni al bilancio della Regione per l'esercizio finanziario 2005. Disposizioni varie". La disposizione in impugnata dispone che «[a] fine di agevolare la ripresa delle aziende agricole siciliane singole e/o associate, colpite dalla grave crisi di mercato nel corso del 2004 e del 2005, gli istituti ed enti esercenti il Credito agrario prorogano di diciotto mesi le passività di carattere agricolo scadute o che andranno a scadere entro il 31 dicembre 2005, nonché per le aziende agrumicole, ortofrutticole e terricole, quelle in scadenza al 31 maggio 2006, purché contratte anteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge. Alle suddette operazioni di proroga si applica, a totale carico del beneficiario, il tasso di riferimento vigente al momento della scadenza della passività». Per il giudice rimettente la norma pare porsi in contrasto con i limiti relativi alla competenza legislativa statutaria esclusiva in materia di agricoltura, *ex* art. 14, c. 1, lett. a), Statuto della Regione Siciliana, e della competenza concorrente in materia di credito, di cui all'art. 17, c. 1, lett. e), poiché si determinerebbe l'invasione della sfera di attribuzioni del legislatore statale in materia di diritto privato, anche con riguardo all'art. 3 Cost., «che impone un trattamento uniforme dei rapporti privatistici su tutto il territorio nazionale». La Corte, nel motivare la decisione, esclude, innanzitutto, la lettura costituzionalmente orientata della norma censurata, così come proposta dalla Regione Siciliana. Quest'ultima, rifacendosi a un risalente parere del proprio ufficio legislativo e legale relativo agli interventi urgenti per il settore agricolo, definisce la norma censurata a carattere propulsivo e non precettivo, rappresentando quest'ultima una sorta di «invito a porre in essere la prevista proroga delle passività riferite alla rateizzazione», senza condizionare sul piano privatistico la volontà delle parti. Invero, il tenore letterale della norma oggetto non lascia spazio a una diversa lettura poiché il legislatore regionale impiega il termine «prorogano», caratterizzato, chiaramente, da una forza precettiva. A conferma, la Corte costituzionale ricorda come, in passato, nel caso di proroga della passività di natura facoltativa il verbo utilizzato è stato «possono prorogare» e non l'indicativo presente. In aggiunta anche «ove si dovesse presupporre un implicito accordo delle parti in ordine alla proroga, la norma non avrebbe alcuna utilità pratica». Diversamente, con riguardo alla corretta sussunzione della norma oggetto nelle materie che contraddistinguono il rapporto di competenza legislativa, **va precisato come la norma oggetto comporti una proroga delle rate dei crediti agricoli e deve, quindi, essere ricondotta alla disciplina dei rapporti di diritto privato, «di cui l'autonomia negoziale è principio fondante posto dal legislatore statale nell'esercizio della sua competenza [...] esclusiva in quanto fondata sull'esigenza, sottesa al principio di uguaglianza, di garantire il**

trattamento uniforme dei suddetti rapporti su tutto il territorio nazionale». Questo perché la norma oggetto attiene alle «condizioni del sinallagma privatistico, intervenendo sul tempo di adempimento dell'obbligazione, con una previsione normativa che incide sull'autonomia negoziale». [Y. Guerra]

PRINCIPIO DI AUTOSUFFICIENZA E DI PROSSIMITÀ IN TEMA DI SMALTIMENTO DEI RIFIUTI. LA DISCIPLINA VALDOSTANA NON TUTELA IL SISTEMA INTEGRATO.

Corte cost., sent. 24 marzo 2021 – 21 aprile 2021, n. 76, Pres. Coraggio, red. Amato

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[l. reg. Valle d'Aosta, 11 febbraio 2020, n. 3, art. 21, comma 2]

(Cost., artt. 117, comma 2, lett. s), 120; l. cost., n. 4/1948 (Stat. spec. Reg. Valle d'Aosta); d.lgs. n. 152/2006, art. 182)

Il Presidente del Consiglio dei Ministri presentava ricorso nei confronti dell'art. 21, comma 2, l. reg. Valle d'Aosta 11 febbraio 2020, n. 3. Nell'ambito della legge di stabilità regionale per il triennio 2020/2022, la disposizione impugnata introduceva limiti e prescrizioni in tema di gestione e smaltimento di rifiuti, considerati dalla Regione congruenti tanto con la disciplina costituzionale ed europea, quanto con quella codicistica in materia ambientale. Chiedeva, altresì, rinvio pregiudiziale innanzi alla Corte di Giustizia riguardo all'interpretazione dei principi di autosufficienza e prossimità nella gestione dei rifiuti (direttiva 2008/98/CE, art. 191 TFUE, come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona).

Superate le eccezioni preliminari proposte dalla Regione Valle d'Aosta sulla presunta incongruenza tra *petitum* e *thema decidendum*, nonché sulla erroneità del presupposto interpretativo, ritenute non fondate, la Corte passa alla disamina del merito.

Richiamando diversi precedenti giurisprudenziali, la Consulta ricorda che la disciplina recante lo smaltimento di rifiuti, sebbene possa *tagliare* diverse competenze anche regionali come il «governo del territorio» (art. 117, comma 3), resta riconducibile alla materia «tutela dell'ambiente» (art. 117, comma 2, lett. s)) la quale impone «un livello di tutela uniforme [...] sull'intero territorio nazionale e non consente deroghe su base regionale».

La Corte ricostruisce la normativa codicistica in tema di smaltimento di rifiuti alla luce dei principi eurounitari progressivamente introdotti che valorizzano i

principi di autosufficienza e prossimità intorno ai quali si sviluppa l'intera disciplina.

Viene fatto salvo l'art. 21, comma 2, l. reg. Valle d'Aosta limitatamente alla parte in cui introduce il comma 1 dell'art. 16-*bis*, l. reg. Valle d'Aosta n. 31/2007, laddove vieta le importazioni o le esportazioni di rifiuti urbani da e verso altri ambiti territoriali ottimali.

I profili di illegittimità costituzionale sono però rilevati dalla Corte nelle norme dei commi 2, 3, 4, dell'art. 16-*bis*, l. reg. Valle d'Aosta n. 31/2007, così come introdotti dalla disposizione impugnata.

Pur essendo facoltà regionale prevedere la realizzazione di nuove discariche ovvero disincentivarne l'utilizzo, il sindacato di legittimità costituzionale riguarda «le modalità con le quali tali obiettivi sono realizzati».

Questo il perimetro entro il quale si muove il giudizio della Corte sui restanti commi introdotti dall'art. 21, comma 2 impugnato che vieta il completamento delle discariche che avrebbero dovuto accogliere i rifiuti speciali provenienti da altre Regioni, revocando inoltre le autorizzazioni già concesse per la realizzazione di nuovi siti a decorrere dal 15 febbraio 2020, in considerazione della raggiunta copertura integrale del fabbisogno regionale ed extraregionale.

La valutazione del principio di autosufficienza da parte della Regione Valdostana avviene «al di fuori degli strumenti di pianificazione previsti dal codice dell'ambiente» e in contrasto con l'art. 182 cod. ambiente che rinvia al d.lgs. n. 36/2003, dove per lo smaltimento dei rifiuti nei siti a ciò preposti e per l'autorizzazione dei relativi impianti sono richiamate le procedure e la pianificazione di cui al codice dell'ambiente.

Il *nuovo* comma 3 introdotto nell'art. 16-*bis*, l. reg. Valle d'Aosta n. 31/2007, contrasta con l'art. 120 Cost., comma 1. La previsione di limiti quantitativi e qualitativi di smaltimento di rifiuti extraregionali diversi da quelli urbani non pericolosi, oltre a fissare una percentuale di per sé aleatoria e non astrattamente predeterminabile, è incongruente con il principio di prossimità e con la rete integrata di gestione e smaltimento dei rifiuti «che esigono una possibilità di interconnessione tra i vari siti del sistema, in particolare privilegiando la vicinanza fra luogo di produzione e luogo di raccolta ([sentenza n. 227 del 2020](#))». Così facendo, la disposizione poi dichiarata incostituzionale pone un limite alla circolazione dei beni espressamente vietato dal parametro invocato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Consequenziale il rilievo incostituzionale del comma 4 dell'art. 16-*bis*, laddove viene riservata alla Giunta l'individuazione dei rifiuti caratterizzati per i quali si pone il divieto di stoccaggio presso i siti ove sono collocati i rifiuti inerti poiché «i criteri di ammissibilità sono tra l'altro previsti dalla normativa europea e dal d.lgs. n. 36 del 2003 e, quindi, non sono nella disponibilità delle Regioni».

Salvo il *nuovo* comma 1, la Corte dichiara dunque l'illegittimità parziale dell'art. 21, comma 2, l. Reg. Valle d'Aosta n. 3/2020, nella parte in cui introduce i commi 2, 3 e 4 dell'art. 16-*bis* della legge reg. Valle d'Aosta n. 31/2007.

Considerata la decisione di accoglimento, non vi sono i presupposti per il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea. [L. Di Majo]

LA SANATORIA STRAORDINARIA PER LE OPERE EDILIZIE DEL VENETO NON PASSA IL VAGLIO DELLA CORTE

Corte Cost., sent. 24 marzo – 21 aprile 2021, n. 77, Pres. Coraggio, red.

Barbera

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[artt. 117, terzo comma, Cost.]

(l. Regione Veneto n. 50/2019 (Disposizioni per la regolarizzazione delle opere edilizie eseguite in parziale difformità prima dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10 "Norme in materia di edificabilità dei suoli")

È illegittima la legge veneta che, nelle ipotesi di abusi edilizi, pur se al fine di attuare i principi di tutela del legittimo affidamento dei soggetti interessati e di semplificazione dell'azione amministrativa, consente la regolarizzazione delle difformità di costruzione rispetto ai titoli rilasciati e ai progetti approvati mediante sanzione pecuniaria, in sostituzione di quella demolitoria.

Tale meccanismo, introducendo una nuova ipotesi sanatoria, amplia infatti il perimetro applicativo stabilito dalle norme statali di principio.

A nulla vale l'obiezione della Regione secondo la quale la sanzione pecuniaria non comporterebbe *ex se* la regolarizzazione amministrativa delle opere edilizie eseguite in parziale difformità dal titolo, dal momento che da un lato richiede al riguardo anche la presentazione di una SCIA e dall'altro fa salvi tutti gli ulteriori effetti civili e penali dell'illecito: infatti per la Corte, le disposizioni di legge darebbero luogo a una "sanatoria straordinaria (sent. 233/2015), diversa dall'istituto a carattere generale e permanente del «permesso di costruire in sanatoria», di cui all'art. 36 t.u. edilizia. Così, non solo si consentirebbe "il mantenimento dell'immobile abusivo nella disponibilità del soggetto interessato, senza alcun obbligo di ripristino dello *status quo ante*", ma si prevede tra l'altro che "in relazione allo stesso, il titolo originario, stabilito dal legislatore statale, sia sostituito dal nuovo titolo, conseguente alla presentazione della SCIA".

Spettano infatti alla legislazione statale, oltre ai profili penalistici (integralmente sottratti al legislatore regionale: sentt. 49/2006, 70/2005 e 196/2004), anche le scelte di principio, relative alle ipotesi, ai tempi per concedere un titolo abilitativo edilizio straordinario e all'individuazione delle volumetrie massime condonabili (sentt. 70/2006, 208/2019, 68/2018 e 73/2017). Il legislatore regionale può muoversi solo all'interno di tali scelte di principio, contenute o desumibili dal t.u. edilizia: le norme impugnate, invece, esorbitano da tale ambito di competenza.

Principio cardine in ambito di governo del territorio, materia entro cui rientra la vicenda, è quello della "doppia conformità" ex art. 36 t.u. edilizia, secondo cui «il responsabile dell'abuso, o l'attuale proprietario dell'immobile, possono ottenere il permesso in sanatoria 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». Tale principio vale anche per la SCIA, la cui conformità va accertata sia per il momento della realizzazione sia a quello successivo della segnalazione dell'opera. Tuttavia, la presentazione della SCIA di cui alla legge veneta contrasta con tale principio dal momento che il soggetto interessato attesterebbe solo la conformità dell'opera alla normativa regionale sopravvenuta, in vigore al momento della segnalazione, ma non la conformità alla disciplina vigente al momento della realizzazione dell'intervento, la cui difformità invece costituisce il presupposto per l'avvio della procedura di regolarizzazione. [F. Minni]

**TAGLIO DEL FONDO DI SOLIDARIETÀ COMUNALE E
SOSTENIBILITÀ DELLE FUNZIONI DEGLI EELL: LA PRIMA
ORDINANZA ISTRUTTORIA (CON AUDIZIONE)**

Corte cost., ord. 9 marzo – 21 aprile 2021, n. 79, Pres. Coraggio, red. Buscema

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 1, co. 554 e 849, l. 27/12/2019, n. 160; art. 57, co. 1, d.l. 26/10/2019, n. 124,
conv., con mod., nella l. 19/12/2019, n. 157]

(art. 12, norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale)

L'ordinanza in epigrafe origina nell'ambito di un giudizio in via principale, promosso dalla Regione Liguria per conto del Consiglio delle autonomie locali della Regione medesima, su alcune disposizioni del Bilancio 2020, che hanno

disposto una **consistente riduzione dei finanziamenti statali al Fondo di solidarietà comunale**, sia per la componente tradizionale, sia per la quota compensativa IMU-TASI.

Rilevato che le questioni «**necessitano di apposita istruttoria [...] finalizzata ad acquisire ulteriori e specifiche informazioni indispensabili ai fini della decisione**», la Corte emana **la prima ordinanza istruttoria rivolta ad ottenere tali informazioni** (articolata in quesiti dettagliati, uno dei quali relativo ai criteri di riparto del Fondo di solidarietà, con particolare riferimento al calcolo della capacità fiscale in relazione al *tax gap* tra valori di mercato e valori catastali degli immobili) dal **Ragioniere generale dello Stato**, dal **Presidente dell'IFEL** – entrambi **convocati in audizione** – e dal **Presidente della Corte dei conti**. Il termine assegnato dalla Corte per il deposito delle rispettive relazioni è fissato dalla Corte a **45 giorni** dalla comunicazione dell'ordinanza. [C. Bergonzini]

«TE L'AVEVO DETTO!»

**CRITICITÀ FINANZIARIE DEI COMUNI E SOLUZIONI NORMATIVE
“PROBLEMATICHE”: UN'ILLEGITTIMITÀ TANTO PERENTORIA
QUANTO ANNUNCIATA**

Corte cost., sent. 10 febbraio – 29 aprile 2021, n. 80, Pres. Coraggio, red.
Buscema

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 39-ter, co. 2 e 3, d.l. 30/12/2019, n. 162, conv., con mod., in l. 28/02/2020, n. 8]

(artt. 81, 97, co. 1 e 119, co. 1, Cost.)

La sentenza in epigrafe rappresenta l'ultimo, perentorio passaggio di una nutrita catena di precedenti (in particolare sentt. [n. 18/2019](#), [n. 4/2020](#), [n. 115/2020](#)), con cui la Corte aveva riportato a conformità costituzionale diverse disposizioni, inserite in decreti-legge o nelle relative leggi di conversione, relative sia all'uso del Fondo anticipazioni liquidità (FAL), sia all'allungamento dei Piani di riequilibrio finanziario per i Comuni in predissesto. Rinviando ai precedenti citati per il dettaglio delle singole questioni, tutte tecnicamente piuttosto complicate, in questa sede si segnala che **la questione di legittimità costituzionale – sollevata dalla Corte dei conti Sez. Reg. Puglia – riguardava un articolo, il 39-ter, inserito durante la conversione nel cd. Decreto Milleproroghe 2019** con

l'esplicito obiettivo di «dare attuazione alla sentenza della Corte costituzionale n. 4 del 28 gennaio 2020». Due i commi impugnati: il **comma 2** consentiva, ai Comuni che a seguito della sent. n. 4/2020 avessero riportato un peggioramento del disavanzo di amministrazione, di ripianarlo annualmente per un importo pari all'anticipazione di liquidità corrisposta nel corso dell'esercizio, potendo così "spalmare" il ripianamento medesimo su un periodo trentennale (lo stesso previsto per la restituzione delle anticipazioni). Il **comma 3**, parimenti impugnato, riguardava la contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità, consentendo di utilizzare il FAL ai fini del già citato ripiano del disavanzo.

La Corte dichiara **l'illegittimità di entrambe le disposizioni per violazione degli artt. 81 e 97, co. 1, Cost.; il comma 3 è ritenuto in contrasto anche con l'art. 119, co. 6, Cost.**

Riguardo al **comma 2 dell'art. 39-ter**, la Corte rileva (p.to 6.1 *Diritto*) che la possibilità introdotta da tale disposizione finisce per comportare «una diluizione degli oneri di ripianamento omologa allo stesso periodo temporale previsto per il rimborso dell'anticipazione di liquidità», arrecando «un immediato effetto perturbatore degli equilibri di bilancio sin dall'anno 2020, alterando i saldi e consentendo di celare parte delle maggiori passività emerse con la corretta appostazione del FAL»; il risultato è una «rilevante deroga alle ordinarie regole di ripiano del maggior disavanzo eventualmente emerso, dilatando i tempi di rientro dal deficit, che così si sottraggono all'art. 188 TUEL, disposizione già ritenuta in grado di dettare procedure e adempimenti immediatamente cogenti, funzionali – tra l'altro – a esaltare l'assunzione della responsabilità del disavanzo in capo alle amministrazioni che si sono succedute (sentenza n. 4 del 2020)». Da tale meccanismo deriva la **contemporanea violazione del principio dell'equilibrio del bilancio, di quello della sana gestione finanziaria e, infine, di quello della copertura pluriennale della spesa.**

In riferimento al **comma 3 dell'art. 39-ter**, la Corte osserva (p.to 6.2 *Diritto*) che l'impiego del FAL ai fini del rimborso delle anticipazioni stesse «ne consente una destinazione diversa dal pagamento dei debiti pregressi, già iscritti in bilancio e conservati a residui passivi, poiché sostanzialmente permette di reperire nella stessa contabilizzazione del FAL in entrata le risorse (in uscita) per il rimborso della quota annuale dell'anticipazione». In sostanza, «**la norma censurata prevede di ripagare un debito** (gli oneri di restituzione della quota annuale) **con lo stesso debito** (l'anticipazione di liquidità)». Di qui la **violazione degli artt. 81 e 97, comma 1, Cost.**: da un lato perché le anticipazioni vengono sviate dalla loro finalità (il pagamento dei debiti commerciali), già definita esclusiva dalla Corte (sent. n. 4/2020); dall'altro lato, perché la conseguente progressiva riduzione del FAL produce un illegittimo ampliamento della capacità

di spesa dell'ente, senza che vi sia una copertura delle poste passive. Inoltre, **la violazione dell'art. 119, co. 6**, deriva dalla constatazione (p.to 6.3 *Diritto*) che la disposizione annullata, consentendo l'uso del FAL per rimborsare la quota annuale di rientro dal disavanzo, esonera l'ente «dal rinvenimento in bilancio di effettivi mezzi di copertura» e «produce un fittizio miglioramento del risultato di amministrazione, con evidente possibilità di liberare ulteriori spazi di spesa che potrebbero essere indebitamente destinati all'ampliamento di quella corrente».

Da sottolineare che la Corte non solo **ribadisce i numerosi moniti rivolti al legislatore** in merito alla «**problematicità di soluzioni normative [...] le quali prescrivono il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali lunghi e differenziati, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario**» (p.to 6.1 *Diritto*, citazione letterale di C. cost. n. 18/2019); ma anche che essa, portando alle (inevitabili) conseguenze i propri precedenti, afferma (*ibidem*) che «la pluriennale diluizione degli oneri di ripianamento del maggior deficit incorre anche nella **violazione dei principi di responsabilità del mandato elettivo e di equità intergenerazionale**», mentre «i deficit causati da inappropriate gestioni devono essere recuperati in tempi ragionevoli e nel rispetto del principio di responsabilità, secondo cui ciascun amministratore democraticamente eletto deve rispondere del proprio operato agli amministrati». [C. Bergonzini]

VIOLANO L'ART. 120 COST. ANCHE I LIMITI *INDIRETTI* AL MECCANISMO INTEGRATO DI MOVIMENTAZIONE DEI RIFIUTI.

Corte cost., 24 marzo 2021 – 30 aprile 2021, n. 82, Pres. Coraggio, red. Antonini

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[l. reg. Valle d'Aosta, 11 febbraio 2020, n. 3, art. 38, comma 2; l. reg. Valle d'Aosta, 13 luglio 2020, n. 8, art. 10]

(Cost., artt. 3, 41, 117, comma 2, lett. *e*) ed *s*), 119, comma 2, 120; l. cost., n. 4/1948 (Stat. spec. Reg. Valle d'Aosta); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 182; l. 28 dicembre 1995, n. 549, art. 3, commi 24 e 29)

Con la pronuncia in commento, la Corte costituzionale decide due ricorsi sollevati dal Presidente del Consiglio dei Ministri nei confronti dell'art. 38, comma 2, l. reg. Valle d'Aosta n. 1/2020 e dell'art. 10, l. reg. Valle d'Aosta n. 8/2020.

La disciplina introdotta dall'art. 38, comma 2, l. reg. Valle d'Aosta n. 1/2020 si inserisce in un quadro normativo più ampio che si pone come obiettivo quello di limitare la circolazione infraregionale di alcuni rifiuti, ma è stata sottoposta ad ulteriore modifica dalla seconda disposizione sopra richiamata, anch'essa successivamente impugnata.

Infatti, con ulteriore ricorso, veniva altresì censurato l'art. 10, l. reg. Valle d'Aosta n. 8/2020, con cui veniva predisposta la sostituzione della Tabella di cui all'Allegato A della legge reg. Valle d'Aosta n. 31/2007, concernente gli importi per la corresponsione di un tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, istituito precedentemente con normativa statale. Secondo il ricorrente, la disposizione censurata si porrebbe in contrasto con gli artt. 3, 41, 117, comma 2, lettere e) ed s), 119, comma 2, e 120 della Costituzione, nonché con gli artt. 2 e 3 dello Statuto valdostano, ponendosi come limitazione indiretta e irragionevole alla circolazione dei rifiuti sul territorio nazionale per fini di smistamento, raccolta, gestione e smaltimento.

Profili di illegittimità costituzionale emergerebbero anche rispetto ai principi generali in tema di coordinamento della finanza pubblica, in particolare con l'art. 3, commi 24 e 29, l. n. 549/1995.

Di parere contrario la Regione Valle d'Aosta, secondo cui la disciplina rientra nella dimensione della cura di interessi funzionali alla massimizzazione della garanzia di tutele ambientali, anche strettamente connesse alla conformazione geografica ed idrogeologica della regione. Pertanto, le prescrizioni tributarie consentirebbero una gestione ragionevole della quantità e della qualità dei rifiuti introdotti nel territorio regionale.

La Corte riunisce preliminarmente i ricorsi iscritti al n. 42 e 85 del registro generale e dichiara la cessazione della materia del contendere in relazione all'art. 38, comma 2, l. reg. Valle d'Aosta n. 1/2020 perché sostituito dall'art. 10, l. reg. Valle d'Aosta n. 8/2020. Si sono così realizzate due condizioni: il carattere soddisfacente della pretesa, per essere intervenuta l'abrogazione dell'art. 39, comma 2, l. reg. Valle d'Aosta n. 1/2020 da parte dell'art. 10, l. reg. Valle d'Aosta n. 8/2020; la mancata applicazione *medio tempore* della disposizione impugnata.

L'oggetto del sindacato di costituzionalità viene dunque traslato sulla disposizione impugnata con ricorso n. 85/2020.

In merito all'asserita violazione dell'art. 120 Cost., la Corte ricostruisce gli spazi di autonomia impositiva tributaria regionale a partire dai lavori della Seconda Sottocommissione, evidenziando come fosse intenzione del legislatore costituente di riconoscere la facoltà per le Regioni di istituire, «nel rispetto dei principi di coordinamento, tributi propri autonomi in relazione a fenomeni in cui l'effetto inquinante è prevalentemente limitato al proprio territorio», nella prospettiva di considerare l'ambiente quale bene comune.

Ciò posto, l'autonomia impositiva «non può, però, mai degenerare in un'ulteriore differenziazione stabilita solo in ragione del mero transito di un determinato bene attraverso il confine regionale. Si tratterebbe, infatti, proprio di quell'uso patologico dell'autonomia impositiva che il Costituente ha inteso scongiurare con l'art. 120 della Carta fondamentale».

La *tollerabilità costituzionale* di un tributo di natura ambientale va verificata attraverso i criteri già noti e posti dalla sentenza n. 151/1991. Verifica che si fa più stringente e rigorosa in presenza di caratteristiche in grado di mutare la natura stessa del tributo in un vero e proprio dazio: «a) se si sia in presenza di un valore costituzionale in relazione al quale possano essere posti limiti alla libera circolazione delle cose o degli animali; b) se, nell'ambito del suddetto potere di limitazione, la regione posseda una competenza che la legittimi a stabilire una disciplina differenziata a tutela di interessi costituzionalmente affidati alla sua cura; c) se il provvedimento adottato in attuazione del valore suindicato e nell'esercizio della predetta competenza sia stato emanato nel rispetto dei requisiti di legge e abbia un contenuto dispositivo ragionevolmente commisurato al raggiungimento delle finalità giustificative dell'intervento limitativo della regione, così da non costituire in concreto un ostacolo arbitrario alla libera circolazione delle cose fra regione e regione».

Rispetto alla disciplina nazionale sulla c.d. *ecotassa*, la Corte non ritiene superato il test di costituzionalità alla luce dei parametri indicati, anche rispetto ai consolidati principi di autosufficienza e di prossimità, in quanto la finalità insita nella disposizione impugnata non è riconducibile alla tutela e al governo del territorio, tanto che emerge «il tentativo di sottrarsi alle implicazioni, anche in termini di solidarietà, connesse alla necessità di garantire una rete adeguata e integrata per lo smaltimento dei rifiuti speciali non pericolosi. Essa, infatti, determina, nel differenziale imposto a questi ultimi, l'effetto sostanziale di introdurre, in contrasto con l'espressa previsione dell'art. 120, primo comma, Cost., un "dazio all'importazione", cioè un ostacolo fiscale alla libera circolazione delle merci tra le Regioni», comportando di conseguenza una maggiore movimentazione dei rifiuti sulla restante parte del territorio nazionale.

Per tali motivi, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, l. reg. Valle d'Aosta n. 8/2020, nella parte in cui sostituisce nella Tabella di cui all'Allegato A, l. Reg. Valle d'Aosta n. 31/2007, le parole «prodotti in Regione» della voce concernente i «Rifiuti speciali non pericolosi ammessi allo smaltimento in discariche per rifiuti non pericolosi prodotti in Regione», nonché l'intera voce concernente i «Rifiuti speciali non pericolosi ammessi allo smaltimento in discarica per rifiuti non pericolosi provenienti da fuori Regione», compreso l'importo del prelievo pari a euro 25,82 per tonnellata.

Le ulteriori censure promosse dal Presidente del Consiglio dei Ministri risultano assorbite dalla prima questione. [L. Di Majo]

LA GARANZIA DELL'EFFETTIVITÀ DEL DIRITTO AL COMPENSO DEL CURATORE DELL'EREDITÀ

Corte cost., sent. 25 marzo – 30 aprile 2021, n. 83, Pres. Coraggio, red. Petitti

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 148 del d.P.R. n. 115 del 2002]

(artt. 3, 35 e 36 della Costituzione)

Il **curatore dell'eredità**, operando sotto la vigilanza del giudice e perseguendo gli obiettivi tipici della procedura giudiziale, rientra nella “categoria aperta” degli ausiliari, riferita dall'art. 68, primo comma, cod. proc. civ. ad ogni persona che assiste il giudice perché «idonea al compimento di atti che non è in grado di compiere da sé solo» (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 21 novembre 1997, n. 11619). Considerando che ai sensi dell'art. 49, comma 1, del d.P.R. n. 115 del 2002, l'onorario spetta agli ausiliari del magistrato, per la sua portata generale, questa disposizione concerne *tutti* gli ausiliari del magistrato, quindi anche il curatore dell'eredità giacente. La questione si sposta, pertanto, dalla titolarità del diritto al **compenso** alle condizioni della sua effettività, atteso che – nella giacenza attivata d'ufficio, conclusasi senza accettazione del chiamato e con eredità insufficiente – il diritto del curatore all'onorario esiste attualmente solo in termini virtuali: il diritto al compenso, poiché non assistito dal meccanismo dell'anticipazione erariale, resta privo di **effettività**. Trattandosi, infatti, di eredità giacente attivata d'ufficio, non accettata dal chiamato e rivelatasi incapiente, l'onorario del curatore non può essere imputato ad alcuno. L'omessa previsione dell'anticipazione erariale determina allora un'irragionevole disparità di trattamento in danno del curatore dell'eredità giacente ed evidenzia un'**irragionevolezza intrinseca** della norma in rapporto alla sua stessa finalità. Ciò integra una lesione del parametro di cui all'art. 3 Cost. anche considerando quanto riconosciuto dalla stessa Corte rispetto alla - *diversa* - figura del curatore fallimentare (disomogeneità che pure potendo incidere sul *quantum* del compenso non può incidere sull'*an*).

Pertanto, deve dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 148, comma 3, del d.P.R. n. 115 del 2002, per violazione dell'art. 3 Cost., nella parte in cui non prevede tra le spese anticipate dall'erario l'onorario del curatore con riguardo al caso in cui la procedura di giacenza si sia conclusa senza accettazione successiva e con incapacienza del patrimonio ereditario. [M. Caldironi]

**LA CORTE DA' SEGUITO ALL'ORDINANZA N. 117/2019 ED ESTENDE
L'APPLICABILITA' DEL "DIRITTO AL SILENZIO" AI PROCEDIMENTI
PARA-PENALI: PARZIALMENTE ILLEGITTIMO L'ART. 187
QUINQUIESDECIES DEL T.U.F.**

**Corte cost., sent. 13 aprile 2021 – 30 aprile 2021, n. 84, Pres. Coraggio, red.
Viganò**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 187 *quinquiesdecies* d.lgs. n. 58/1998 (T.U.F.), nel testo introdotto dall'art.
9, c. 2, lett. b), l. n. 62/2005]

(artt. 24 Cost., 117 Cost., in relazione agli artt. 6 CEDU e 14, par. 3, PIDCP,
11 e 117 Cost., in relazione all'art. 47 CDFUE)

Dopo il rinvio pregiudiziale dell'ordinanza n. 117/2019, cui era succeduta la risposta sintonica della sentenza CGUE, Grande sezione, 20 marzo 2018, in cause riunite C-596/16 e C-597/16 Di Puma e Consob, la Corte definisce in senso positivo la questione relativa all'estendibilità dello *ius tacendi* – declinazione del più generale principio del *nemo tenetur se detegere* – ai procedimenti amministrativi funzionali alla irrogazione di sanzioni sostanzialmente penali secondo i noti criteri *Engel*. Respinte le tre eccezioni di inammissibilità sollevate dall'Avvocatura dello Stato in punto di irrilevanza della questione (§§ 2-2.3), si esamina il merito della questione, giudicandola fondata. Nell'ordinanza di rinvio, nel valutare la conformità della norma oggetto di controllo nella parte in cui prevede che “fuori dai casi previsti dall'articolo 2638 del codice civile, chiunque non ottempera nei termini alle richieste della CONSOB ovvero ritarda l'esercizio delle sue funzioni è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro cinquantamila ad euro un milione”, la Corte aveva stabilito: - che, per giurisprudenza costante, il diritto al silenzio, nel procedimento penale, rappresenta un corollario essenziale del diritto di difesa *ex art. 24 Cost.*; - che non era stata mai valutata prima la sua estendibilità a procedimenti volti alla irrogazione di sanzioni sostanzialmente punitive; - che in numerosi precedenti costituzionali diverse garanzie penalistiche sono state estese all'ambito sostanzialmente punitivo, così come delineato nella giurisprudenza convenzionale, al quale senza dubbio devono ricondursi le sanzioni previste dal T.U.F., come riconosciuto dalla stessa giurisprudenza della CGUE; - che diverse decisioni emesse dalla Corte EDU ritengono applicabile lo *ius tacendi ex art. 6* della Convenzione nei procedimenti cd. para-penali, sicché dovrebbe

riconoscersi, pur in assenza di precedenti specifici della CGUE, una omologa protezione derivante dagli artt. 47 e 48 CDFUE (art. 52, § 3, CDFUE). Poste tali premesse, poiché la norma censurata costituisce attuazione degli obblighi previsti dagli artt. 14, par. 3, direttiva 2003/6/CE (ora art. 30, par. 1, lett. b), regolamento UE n. 596/2014) si era sollecitato un chiarimento interpretativo alla CGUE, domandando se tali disposizioni di diritto derivato, alla luce delle richiamate previsioni della CDFUE, potessero essere interpretate nel senso di non vincolare gli Stati membri a sanzionare chi si rifiuti di rispondere a domande dell'autorità competente dalle quali possa emergere la propria responsabilità per un illecito punito con sanzioni amministrative di natura punitiva, esercitando così il proprio diritto al silenzio nell'ambito di tale procedimento (pregiudiziale interpretativa); e dall'altro lato se, in caso di risposta negativa a tale prima domanda, le disposizioni in parola siano compatibili con i citati artt. 47 e 48 CDFUE (subordinata pregiudiziale di validità) (§§ 3-3.3). Si suntegga poi la sentenza D.B. contro CONSOB, con la quale si è affermato: - che gli artt. 47 e 48 CDFUE hanno un contenuto di protezione omologo a quello dell'art. 6 CEDU, nella cui interpretazione la Corte di Strasburgo ha ripetutamente statuito che lo *ius tacendi* è al centro della nozione di *fair trial*; - che il diritto al silenzio è di norma vulnerato quando il sospetto, minacciato di sanzioni in caso di mancata deposizione, o depone o viene punito per non avere ottemperato all'obbligo; - che, sotto il profilo della portata applicativa, il diritto al silenzio, pur non essendo limitabile alle sole confessioni, e dovendo coprire anche le informazioni su questioni di fatto che potrebbero successivamente supportare una accusa e determinare una condanna penale, non giustifica il rifiuto di presentarsi ad una audizione o altre manovre dilatorie; - che tale diritto è pienamente applicabile ai procedimenti funzionali alla inflizione di sanzioni punitive nella sostanza come quello in esame; - che ciò non è in contraddizione con la giurisprudenza della CGUE in materia di illeciti anticoncorrenziali, secondo cui l'impresa può essere obbligata a fornire informazioni necessarie sui fatti a sua conoscenza e a fornire i documenti in suo possesso, anche se tali da dimostrare, nei suoi confronti, la sussistenza di un illecito. Tale giurisprudenza riguarda esclusivamente persone giuridiche e non può applicarsi per analogia alle persone fisiche; - che, dovendo le norme di diritto derivato essere sempre lette in maniera conforme al diritto primario, occorre in definitiva interpretare artt. 14, par. 3, direttiva 2003/6/CE (ora art. 30, par. 1, lett. b), regolamento UE n. 596/2014) conformemente agli artt. 47 e 48 CDFUE, nel senso che non soltanto consentono agli Stati membri di non sanzionare il soggetto sottoposto a procedimento volto all'irrogazione di sanzioni penali nella sostanza che si rifiuta di fornire dichiarazioni autoindizianti, potendo per questo essere assoggettato a sanzioni punitive o ad un accertamento di responsabilità penale, ma obbligano gli Stati membri a garantire che una persona fisica non possa essere sanzionata in tali circostanze (§ 3.4). Preso atto

che l'interpretazione della CGUE coincide pienamente con quella prospettata nel rinvio, la Corte ribadisce il fondamento del diritto al silenzio nella pluralità di parametri interni e sovranazionali indicati in epigrafe, pur nell'assenza di un'indicazione testuale espressa (ad eccezione dell'art. 14, par. 3, lett. g), PIDCP). Si pone altresì l'accento sul raggiungimento, attraverso il dialogo tra Corti, del *maximum standard* di tutela, grazie all'interpretazione delle norme interne e sovranazionali, che “si integrano, completandosi reciprocamente nell'interpretazione” (v. C. cost. n. 388/199, 187/2019) (§ 3.5). Specificando la portata del diritto al silenzio alla stregua delle indicazioni della CGUE, la Corte in conclusione giudica “incompatibile con il diritto al silenzio la possibilità di sanzionare una persona fisica la quale, richiesta di fornire informazioni alla CONSOB nel quadro dell'attività di vigilanza svolta da quest'ultima e funzionale alla scoperta di illeciti e alla individuazione dei responsabili, ovvero – a fortiori – nell'ambito di un procedimento sanzionatorio formalmente aperto nei suoi confronti, si sia rifiutata di rispondere a domande, formulate in sede di audizione o per iscritto, dalle quali sarebbe potuta emergere una sua responsabilità per un illecito amministrativo sanzionato con misure di carattere punitivo, o addirittura una sua responsabilità di carattere penale”. Deve essere disattesa la lettura restrittiva proposta dall'Avvocatura dello Stato, secondo cui lo *ius tacendi* non dovrebbe operare nella attività di vigilanza svolta dalla CONSOB, ma soltanto nella fase sanzionatoria, successiva alla contestazione formale dell'illecito, ivi potendosi valutare se le dichiarazioni rese doverosamente in precedenza siano eventualmente inutilizzabili. Ad accogliere questa tesi, il diritto al silenzio verrebbe privato del suo nucleo essenziale, poiché l'incolpato sarebbe di fatto costretto, sotto minaccia di sanzione, a rispondere alle domande e a fornire dichiarazioni potenzialmente autoaccusatorie. Né ci si deve preoccupare – chiosa la Corte – di un eccessivo ampliamento dello spettro applicativo della garanzia, tale da ostacolare l'esercizio delle funzioni di vigilanza svolte dalla CONSOB: fuoriescono infatti dall'ambito di tutela i comportamenti ostruzionistici, le manovre dilatorie, nonché l'omessa consegna di dati, documenti e registrazioni preesistenti alla richiesta della CONSOB, ex art. 187 *octies*, cc. 3 e 4, T.U.F. (§ 3.6). In conclusione, è dichiarato illegittimo l'art. 187 *quinquiesdecies* del T.U.F., come introdotto dall'art. 9, c. 2, lett. b), l. n. 62/2005 nella parte in cui si applica anche alla persona fisica che si sia rifiutata di fornire alla CONSOB risposte che possano far emergere la sua responsabilità per un illecito passibile di sanzioni amministrative di carattere punitivo, ovvero per un reato (§ 3.7). E' altresì dichiarata illegittima, in via consequenziale ai sensi dell'art. 27 l. n. 87/953, la medesima norma, come modificata, rispettivamente, dall'art. 24, c. 1, lett. c), d.l. n. 179/2012, convertito, con modificazioni, nella l. n. 221/2012 e dall'art. 5, c. 3, d.lgs. n. 129/2017, nella parte in cui si applica anche alla persona fisica che si sia rifiutata di fornire alla Banca d'Italia o alla CONSOB risposte che possano far

emergere la sua responsabilità per un illecito passibile di sanzioni amministrative di carattere punitivo, ovvero per un reato (§ 4). Resta peraltro ferma la possibilità per il legislatore di declinare più precisamente le modalità di tutela del diritto al silenzio rispetto alle attività istituzionali dei due organismi di vigilanza, con riferimento alle specificità dei diversi procedimenti in considerazione (§ 5). [P. insolera]

LA POSIDONIA SPIAGGIATA: POCO SPAZIO PER LA NORMATIVA REGIONALE.

Corte cost., 24 marzo 2021 – 30 aprile 2021, n. 86, Pres. Coraggio, red. Antonini

Questione segnalate nel bollettino delle questioni pendenti [n. 2/2020](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[l. reg. Sardegna, 21 febbraio 2020, n. 1, art. 1, commi 1, 4, 5 e 8]

(Cost., art., 117, comma 2, lett. *s*); l. cost., n. 3/1948 (Stat. spec. Reg. Sardegna); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 181 e 182)

La Corte costituzionale dichiara illegittime una serie di disposizioni impugnate dal Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di trattamento della posidonia spiaggiata, rispetto alla disciplina dettata dal codice dell'ambiente concernente lo smaltimento dei rifiuti di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *s*), Cost.

La posidonia marina, oggetto di particolare protezione anche eurounitaria (art. 1, direttiva n. 92/43/CEE, recepita in Italia con d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 e Protocollo sulle aree specialmente protette e alla biodiversità nel Mediterraneo (ASPIM), sottoscritto nell'ambito della Convenzione per la protezione del Mare Mediterraneo dall'inquinamento (Convenzione di Barcellona), ratificato con legge 27 maggio 1999, n. 175) rientra nella categoria di «rifiuti urbani» così come definiti dall'art. 184, comma 2, lett. *d*), d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (codice dell'ambiente) e ciò la sottrarrebbe alla competenza della Regione Sardegna.

Le condotte disciplinate in tema di trasporto (art. 1, comma 1), divieto di smaltimento (art. 1, comma 4), vagliatura (art. 1, comma 5), nonché l'estensione della disciplina prevista dall'art. 183, comma 1, lett. *n*), d.lgs. n. 152/2006 anche ai prodotti depositati naturalmente sulle sponde di laghi, fiumi e lungo la battigia

marina, limiterebbe impropriamente l'applicazione a tali fattispecie della normativa sui rifiuti.

Proprio la particolare caratteristica della posidonia marina porta la Corte a ricostruire l'intera disciplina a partire dalle circolari n. 8123 del 17 marzo 2006 e n. 8838 del 20 maggio 2019 rese dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, richiamando l'art. 39, comma 1, d.lgs. n. 205/2010 ove si prevede il trasferimento degli accumuli presso gli impianti di riciclaggio, l'interramento in sito, la reimmissione in ambiente marino previa vagliatura volta a rimuovere eventuali rifiuti e la sabbia e, solo in caso di *extrema ratio*, il trasferimento in discarica.

Nonostante il «meritevole fine del legislatore regionale di predisporre una disciplina che miri a contemperare l'esigenza di rendere maggiormente fruibili le spiagge nel periodo estivo nel contesto della disciplina del turismo, espressione della potestà legislativa di cui all'art. 3, lettera p), dello statuto speciale», la Corte riconduce tale fattispecie nell'alveo della potestà legislativa esclusiva di cui all'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., a prescindere dal significato corrente del termine *rifiuti*.

Sicché, il naturale fondamento costituzionale non va ricercato nella materia *turismo*, ma nella materia *ambiente*.

La norma di cui all'art. 1, comma 1, l. reg. Sardegna n. 1/2020 si colloca, secondo la Corte, in un contesto più ampio della normativa nazionale contenuta nella Parte quarta del codice dell'ambiente, alla quale non può essere sottratta.

Inoltre, la Corte rileva una sovrapposizione tra l'art. 1, comma 4, impugnato e il codice dell'ambiente, laddove in tema di smaltimento di rifiuti, la disciplina di riferimento si radica ancora negli art. 181 e 182 cod. ambiente.

Similmente, l'art. 1, comma 5 della legge regionale sarda si pone in contrasto con la normativa nazionale ambientale, ancorché limitatamente alla disciplina delle operazioni di vagliatura della posidonia da svolgere nel sito di stoccaggio. Trattandosi di attività di smaltimento rifiuti, essa rientra nella disciplina della parte quarta del codice dell'ambiente.

Infine, il rinvio all'art. 185, comma 1, lett. f) del codice dell'ambiente in tema di attività non soggette all'ambito di applicazione del codice, operato dall'art. 1, comma 8, della legge regionale sarda, la Corte rileva un illegittimo ampliamento del «catalogo dei materiali esclusi dall'applicazione della normativa statale, intervenendo nella materia «tutela dell'ambiente» riservata alla competenza esclusiva del legislatore statale».

Per i motivi qui sommariamente indicati, la Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 4, (limitatamente alla parte in cui prevede lo spostamento temporaneo degli accumuli di posidonia in aree idonee appositamente individuate all'interno del territorio del Comune), 5

(limitatamente alla parte in cui prevede che la «vagliatura» può avvenire nel sito in cui è conferita la posidonia) e 8, l. reg. Sardegna n. 1/2020. [L. Di Majo]

NELLA CONSULENZA TECNICA *EX LEGE* IL GIUDICE NON PUÒ REGOLARE LE SPESE DEI PERITI

**Corte cost., sent. 10 marzo 2021 – 5 maggio 2021, n. 87, Pres. Coraggio, red.
Amoroso**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[d.P.R. n. 115/2002, art. 8; Legge n. 24/2017, art. 8, co. 1 e 2; c.p.c. artt. 91,
669 septies, 669 quaterdecies]

(artt. 3 e 24 Cost.)

Il Tribunale di Firenze ha sollevato questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 8 d.P.R. n. 115/2002, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», dell'art. 91 c.p.c., dell'art. 8, co. 1 e 2, della legge n. 24/2017 (Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie), dell'art. 669-*quaterdecies* e dell'art. 669-*septies* c.p.c., per contrasto con gli artt. 2, 3, 24 e 32 Cost., nella misura in cui escludono, in conformità al diritto vivente, che il giudice possa addebitare, in tutto o in parte, a carico di una parte diversa da quella ricorrente, il costo, comprensivo di compensi ed esborsi, dell'attività del collegio peritale nominato nel procedimento di cui all'art. 696-bis c.p.c. che il predetto art. 8 l. n. 24/2017 ha reso condizione di procedibilità della domanda giudiziale di merito in materia di responsabilità sanitaria.

Nell'ordinanza il giudice rimettente sottolinea che sulla questione dell'addebito dei costi della consulenza tecnica collegiale ex art. 696 bis c.p.c. in materia di malpractice, il diritto vivente ha affermato i medesimi principi operanti per i procedimenti di istruzione preventiva, nel senso che, al

termine di tali procedimenti, le spese devono essere poste a carico della parte richiedente, in virtù del principio di anticipazione delle spese processuali, salva la possibilità di una differente statuizione sul punto nel capo della decisione conclusiva del giudizio di merito nell'ipotesi di soccombenza della parte resistente.

Il dovere del giudice di porre in ogni caso, ossia a prescindere dagli esiti dell'accertamento peritale, i costi dello stesso – talvolta ingenti, trattandosi di

consulenze di carattere collegiale – a carico della parte ricorrente potrebbe rappresentare, anche per le parti che non hanno i requisiti residuali per accedere al beneficio del patrocinio a spese dello Stato, un ostacolo all'esercizio del diritto alla

tutela giurisdizionale, producendo una disparità di trattamento determinata dalle capacità economiche della parte, in violazione dell'art. 3 Cost. e, di conseguenza, un accesso differenziato alla tutela giurisdizionale, garantito dall'art. 24 Cost., con inevitabile rischio di pregiudizio per la tutela del diritto alla salute ex art. 32 Cost.

Il giudice rimettente, il quale ha già provveduto a porre l'anticipazione delle spese della consulenza a carico di entrambe le parti in solido, vorrebbe potere pronunciare la condanna al pagamento delle spese della consulenza tecnica, come spese processuali, già all'esito del procedimento di consulenza tecnica preventiva, tenendo conto dell'esito favorevole al ricorrente, senza che la loro regolamentazione sia necessariamente differita all'esito del successivo giudizio di merito sulla pretesa risarcitoria. Ha, però, ben presente che quando, in un caso, il giudice, all'esito del procedimento di consulenza tecnica preventiva ex art. 8 l. n. 24/2017, aveva in effetti provveduto sulle spese processuali, la pronuncia è stata ritenuta "abnorme" dalla giurisprudenza di legittimità (Cass. civ., sez. VI, ord. n. 26573/2018), che ha chiarito che in ogni caso il regolamento delle spese processuali è differito all'esito del giudizio di merito avente ad oggetto la domanda di risarcimento del danno derivante da responsabilità sanitaria sulla base del criterio della soccombenza.

L'oggetto delle questioni viene circoscritto dalla Corte all'art. 8, co. 1 e 2, l. n. 24/2017, ossia alla disciplina della consulenza tecnica preventiva introdotta dalla stessa legge come condizione di procedibilità della domanda di risarcimento del danno derivante da responsabilità sanitaria.

Dalla motivazione dell'ordinanza di rimessione si evince chiaramente, infatti, che le altre disposizioni, pur parimenti indicate come censurate, sono in realtà richiamate al solo fine di illustrare il più ampio contesto normativo nel quale si colloca la fattispecie oggetto dei dubbi di legittimità costituzionale. Si segnala tuttavia che il giudice rimettente ha già fatto applicazione dell'art. 8 d.P.R. n. 115/2002, ponendo l'anticipazione a carico di entrambe le parti, il che costituisce ragione di inammissibilità della questione (Corte cost. ordd. n. 269/2020, n. 289/2011 e n. 300/2009).

La Corte, esaminate le eccezioni di inammissibilità sollevate dall'Avvocatura dello Stato, ritiene di accogliere quella che si fonda sulla carenza di un'adeguata e autonoma illustrazione delle ragioni per le quali la norma censurata integrerebbe una violazione dei parametri costituzionali di cui agli artt. 2 e 32 Cost. (ex plurimis, Corte cost., sentt. n. 30/2021, n. 54/2020, n. 33/2019 e n. 240/2017), laddove il giudice rimettente si sarebbe limitato ad indicare la violazione dei

precetti costituzionali, omettendo del tutto di argomentarne le ragioni per cui sarebbe da ritenere eccessivo e discriminatorio l'onere dei costi della consulenza tecnica collegiale nell'accertamento tecnico preventivo, se necessariamente gravanti sulla parte ricorrente.

In relazione alla regolamentazione delle spese processuali, viene in rilievo l'art. 669-quaterdecies c.p.c. che stabilisce, tra l'altro, che alla consulenza tecnica preventiva di cui all'art. 696-bis c.p.c. e a quella di cui all'art. 8 l. n. 24/2017, si applica altresì l'art. 669-septies c.p.c., secondo cui il giudice provvede definitivamente sulle spese processuali in caso di ordinanza di incompetenza o di rigetto, che comprende anche l'ipotesi dell'inammissibilità della domanda; ossia casi in cui l'accertamento tecnico preventivo non ha luogo. Da ciò discende che in tutti gli altri casi – ossia quando invece ha avuto normalmente corso l'accertamento tecnico preventivo previsto dalla disposizione censurata ed è giunto a conclusione con il deposito dell'elaborato peritale – il giudice non può provvedere sulle spese e, se ciò fa, la pronuncia di condanna di una parte, a favore dell'altra, del pagamento delle spese della consulenza – e in generale delle spese del procedimento – è considerata dalla giurisprudenza come “abnorme” e quindi *contra ius* (Cass. civ., sez. VI, ord. n. 26573/2018). Il regolamento delle spese è sempre rimesso alla fase successiva del giudizio di merito promosso con l'atto introduttivo divenuto procedibile. Il giudice rimettente avrebbe invece voluto regolare le spese processuali, e segnatamente quelle della consulenza tecnica, già all'esito del procedimento stesso, come avviene ai sensi dell'art. 445-bis c.p.c. nelle controversie in materia di invalidità civile, cecità civile, sordità civile, handicap e disabilità, nonché di pensione di inabilità e di assegno di invalidità.

Tuttavia la differente disciplina trova giustificazione nella circostanza che il giudice, nel procedimento ex art. 445-bis c.p.c., regola le spese quando la fase dell'accertamento tecnico preventivo chiude il contenzioso in ragione dell'accordo delle parti, espresso o tacito (per mancata tempestiva contestazione delle conclusioni del consulente tecnico d'ufficio), sì da non essere seguita da un giudizio ordinario sulla pretesa del ricorrente. Invece nel procedimento ex art. 8 della legge n. 24 del 2017 questa verifica, da parte del giudice, in ordine all'accordo delle parti sull'esito dell'accertamento peritale, non è prevista e ciò giustifica che in nessun caso il giudice possa provvedere sulle spese processuali. Del resto, in assenza di un accordo tra le parti, il giudice non avrebbe un criterio per regolare le spese della consulenza tecnica preventiva, mancando in questa fase una vera e propria soccombenza. Si ha quindi che nella fattispecie in esame il differimento della regolamentazione delle spese processuali, comprensive delle spese della consulenza tecnica, all'esito del giudizio di merito avente ad oggetto la pretesa risarcitoria è giustificato e non crea un ostacolo, eccessivo e rigido, che – in ragione delle condizioni economiche del ricorrente, in ipotesi precarie, ma non

tali da consentire l'accesso al patrocinio a spese dello Stato – possa pregiudicare il diritto alla tutela giurisdizionale (art. 24 Cost.).

La Corte ha infatti avuto modo di affermare il principio secondo cui il rispetto dell'art. 24 Cost. non impone una correlazione assoluta tra il sorgere del diritto e la sua azionabilità, che può essere differita ad un momento successivo ove ricorrano esigenze di ordine generale e superiori finalità di giustizia (ex multis, Corte cost., sentt. n. 98/2014, n. 276/2000, n. 406/1993 e n. 154/1992; ord. n. 251/2003). Vi è da sottolineare inoltre che il legislatore dispone di un'ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali, incontrando il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute, limite che viene superato esclusivamente qualora emerga un'ingiustificabile compressione del diritto di agire (Corte cost., sentt. n. 225/2018, n. 44/2016 e n. 335/2004), mediante l'imposizione di oneri o modalità tali da rendere impossibile o estremamente difficile l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell'attività processuale (ex plurimis, Corte cost., sentt. n. 271/2019, n. 199/2017, n. 121 e n. 44/2016).

Nella valutazione di non fondatezza della censura sollevata in riferimento all'art. 24 Cost. concorre

anche la considerazione che l'art. 8, co. 2, l. n. 24/2017, individua, quale condizione di procedibilità alternativa, la mediazione di cui al d.lgs. n. 28 del 2010, sicuramente meno onerosa. La censura non è fondata neppure ai sensi dell'art. 3 Cost. nella misura in cui qualora la parte ricorrente abbia i presupposti reddituali per ottenere il beneficio del patrocinio a spese dello Stato ai sensi dell'art. 76 d.P.R. n. 115/2002, la situazione di disparità economica della stessa è riequilibrata dalla prenotazione a debito dei costi della consulenza medico legale (Corte cost., sentt. n. 268 e n. 80/2020 e n. 77/2018). Né, sotto tale profilo, la questione può ritenersi fondata con riferimento ai soggetti esclusi da tale beneficio, in quanto la disciplina in materia di patrocinio dello Stato ha anch'essa natura processuale di talché nella conformazione della stessa il legislatore gode di ampia discrezionalità (ex plurimis, Corte cost., sentt. n. 1/2021, n. 80 e n. 47/2020) ed il correlato limite della non manifesta arbitrarietà della regolamentazione non è superato in un assetto nel quale la regolamentazione delle spese della consulenza tecnica come spese processuali è differita all'esito del giudizio di merito avente ad oggetto la domanda di risarcimento del danno derivante da responsabilità sanitaria sulla base della soccombenza (art. 91, co. 1, c.p.c.). [S. Rossi]

L'AUTISTA SOCCORRITORE ... NON È UNA PROFESSIONE

Corte cost., sent. 24 marzo – 5 maggio 2021, n. 88, Pres. Coraggio, red.

Prosperetti

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[artt. 2, comma 2, e 4, commi 1, lettera a), 2, lettera a), 3, lettera a), e 4, della legge della Regione Toscana 30 dicembre 2019, n. 83]

(art. 117, terzo comma, Cost.)

Le norme impugnate attengono alla disciplina del trasporto sanitario. In particolare, secondo il ricorrente, esse istituirebbero una nuova figura professionale, l'«autista con attestato di soccorritore». Questa, a sua volta, si articolerebbe in due livelli di formazione, l'autista soccorritore di livello base, che può essere impiegato nell'attività di trasporto sanitario di «soccorso di base», e quello avanzato, che può essere impiegato in attività di trasporto sanitario più complesse, di «primo soccorso» e di «soccorso avanzato». Queste disposizioni della legge della Regione Toscana si porrebbero in contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di professioni, la cui individuazione spetta allo Stato.

La Corte, anzi tutto, dichiara inammissibile la questione relativa all'art. 2 della legge, che consente ai soggetti autorizzati a svolgere attività di soccorso anche di effettuare il trasporto sanitario. Nel ricorso, infatti, non è chiarito in quali termini sarebbero violate le norme costituzionali.

La seconda questione è, invece, dichiarata non fondata. La legge Toscana stabilisce che l'equipaggio delle autoambulanze debba essere necessariamente dotato di un autista con attestato di soccorritore, di livello base o di livello avanzato a seconda delle attività in cui è impiegato il mezzo. La Corte ritiene che la materia vada ricondotta alla competenza regionale residuale in materia di **formazione del personale e all'organizzazione sanitaria**.

Le norme censurate stabiliscono che nell'equipaggio delle autoambulanze impiegate in attività di trasporto sanitario di soccorso di base debba essere necessariamente presente «un autista con attestato di soccorritore di livello base», mentre nell'equipaggio delle autoambulanze impiegate nell'attività di trasporto sanitario di primo soccorso e di soccorso avanzato viene richiesta la presenza di «un autista con attestato di soccorritore di livello avanzato», tranne nel caso in cui l'equipaggio delle dette autoambulanze sia composto da più di un soccorritore di livello avanzato.

Dopo aver rilevato che la disciplina nazionale sulle professioni sanitarie non contempla la figura dell'autista soccorritore, ma che a tale figura si fa riferimento, ad esempio, in un Accordo tra Stato e Regioni del 2003 sul sistema di emergenza e nel CCNL del comparto del personale sanitario che richiama detto accordo, la Corte precisa che la materia che viene in rilievo è **l'organizzazione sanitaria**. Le norme regionali si limitano, infatti, a stabilire che gli autisti delle autoambulanze debbano avere, a seconda della tipologia del mezzo di soccorso che sono chiamati a condurre, un attestato di soccorritore «di livello base» o «di livello avanzato». Peraltro, le Regioni possono regolare i **corsi di formazione** relativi alle professioni già istituite dallo Stato (sentenza n. 271 del 2009). [L. Busatta]

**LA CORTE RIBADISCE L'UNITARIETA' DELLA CATEGORIA
DEGLI ENTI DEL TERZO SETTORE (ANCHE SE POI DICHIARA
INAMMISSIBILI E MANIFESTAMENTE INFONDATE DUE
QUESTIONI SUI CONTRIBUTI ALLE ASSOCIAZIONI ANIMALISTE DI
VOLONTARIATO)**

**Corte cost., sent. 14 aprile 2021 – 5 maggio 2021, n. 90, Pres. Coraggio, red.
Amato**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 4, c. 8° e 53°, e 21, c. 1° e 21° della legge della Regione Lazio
28/12/2018, n. 13]

(artt. 2, 3, 51 co. 1, 97 e 118 Cost.)

Con **la sentenza n. 90 del 2021** la Corte costituzionale si è pronunciata su **quattro ricorsi promossi dallo Stato nei confronti di diverse disposizioni della legge della Regione Lazio del 28 dicembre 2018, n. 13** (Legge di Stabilità regionale 2019).

La prime due questioni avevano ad oggetto l'art. 4, comma 8, e l'art. 21 co. 21 della legge reg. Lazio n. 13 del 2018. La prima disposizione era stata impugnata nella parte in cui aveva aggiunto all'art. 26 della legge della Regione Lazio 21 ottobre 1997, n. 34 (Tutela degli animali di affezione e prevenzione del randagismo), il comma 3-bis, con cui è stato previsto che «[a]gli oneri derivanti dall'articolo 8, comma 7-ter, si provvede mediante la voce di spesa denominata: "Contributi alle associazioni animaliste di volontariato per interventi in materia di controllo del randagismo"». La seconda, invece, per aver aggiunto i commi 7-ter

e 7-quater all'art. 8 della legge della stessa Regione n. 34 del 1997, con cui si è disposto che «la Regione concede, altresì, contributi alle associazioni animaliste di volontariato per specifici progetti realizzati dalle stesse anche in collaborazione con i comuni e/o con le scuole e/o con le ASL competenti» e che «la Giunta regionale con propria deliberazione definisce i criteri e i modelli per la concessione dei contributi di cui al comma 7-ter». Il sospetto di incostituzionalità delle due disposizioni era stato sollevato a partire dalla medesima convinzione, secondo cui entrambe, **facendo riferimento, nella denominazione soltanto «alle associazioni animaliste di volontariato** per interventi in materia di controllo del randagismo, **aveva operato una discriminazione nei confronti delle associazioni animaliste iscritte nei registri del terzo settore diverse dalle organizzazioni di volontariato**, così disponendo in contrasto con l'art. 5, comma 1, lettera e), del Codice del Terzo Settore, che consente **a tutti gli enti del terzo settore** gli interventi e i servizi finalizzati alla tutela degli animali e alla prevenzione del randagismo di cui alla legge 14 agosto 1991, n. 281 (Legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo) – con conseguente lesione degli artt. 2, 3 e 118 della Costituzione. **La prima questione** – quella che aveva ad oggetto l'art. 4 co. 8 - è stata dichiarata **manifestamente infondata**, ma perché **la denominazione del capitolo di bilancio** – già indubitabilmente priva di esprimere qualsivoglia tipo di portata precettiva - **risulta espressione di un mero difetto di coordinamento normativo**, inidoneo di per sé a generare una violazione della Costituzione. In riferimento alla **seconda questione**, invece, la Corte ha dichiarato **cessata la materia del contendere** perché, successivamente alla proposizione del ricorso, l'art. 16, comma 18, lett. b), nn. 1) e 3), della legge reg. Lazio n. 8 del 2019 ha modificato in senso satisfattivo la disposizione impugnata, la quale non ha avuto medio tempore applicazione.

Quanto alla questione di legittimità costituzionale prospettata nei confronti dell'art. 21, comma 1, della legge reg. Lazio n. 13 del 2018 (in riferimento agli artt. 3, 51, primo comma, e 97 Cost.) - che, con riguardo agli avvocati già in servizio presso l'Avvocatura regionale, ne prevede l'inquadramento, a domanda, nel relativo ruolo professionale, previa apposita selezione tecnico pratica. Tale disposizione era stata ritenuta, dal giudice rimettente, lesiva degli articoli 3, 51, primo comma, e 97 della Costituzione in quanto, contemplando una sorta di concorso riservato al personale in servizio presso l'Avvocatura regionale, avrebbe costituito un'eccezione irragionevole alla regola del pubblico concorso. La Corte però – nonostante la norma impugnata sia stata successivamente abrogata dall'art. 16, comma 18, lettera b) della legge regionale 8/2019 - ha ritenuto la questione inammissibile, perché non contenuta nella relazione allegata alla

deliberazione a impugnare del Consiglio dei ministri (cfr sentenza 109/2018 e 228/2017).

In ultimo, la Corte ha dichiarato cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti dell'art. 4, comma 53, della legge reg. Lazio n. 13 del 2018, in riferimento agli artt. 2, 3 e 118 Cost., poiché, la legge reg. Lazio n. 10 del 2019 ha abrogato la disposizione impugnata, la quale non ha avuto medio tempore applicazione e il ricorrente ha presentato rinuncia al ricorso. [A. Arcuri]

GIUDIZI IN VIA PRINCIPALE: INAMMISSIBILI LE QUESTIONI MERAMENTE APODITTICHE E ASSERTIVE

Corte cost., sent. 14 aprile – 5 maggio 2021, n. 91 Pres. Coraggio, red. Barbera

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[artt. 5, 6 e 31, commi 1 e 2, della legge della Regione Liguria 27 dicembre 2019, n. 31 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2020)]

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

Con la sentenza n. 91 del 2021 la Corte costituzionale si pronuncia su alcune qqddll sollevate con ricorso della Presidenza del Consiglio dei Ministri in relazione a disposizioni (in materia di società *in house* e incarichi dirigenziali) contenute nella legge della Regione Liguria n. 31 del 2019, riservando la decisione sulle ulteriori questioni promosse con il medesimo ricorso (reg. ric. 31 del 2020) a separate pronunce.

La Corte dichiara l'inammissibilità di tutte le questioni esaminate in quella sede per difetto di adeguata motivazione. La Corte ribadisce, infatti, che «nei giudizi in via principale il ricorrente ha l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione, **svolgendo una motivazione che non sia meramente assertiva**; il ricorso, in particolare, “deve contenere una specifica indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati e una, sia pur sintetica, argomentazione di merito a sostegno delle censure” (sentenza n. 194 del 2020; nello stesso senso, sentenze n. 25 del 2020; n. 261 e n. 32 del 2017)».

Il ricorrente, ad avviso della Corte, si sarebbe invece limitato ad assumere apoditticamente la lesione di competenze statali, senza peraltro evidenziare in che modo le disposizioni contenute nella legge regionale avrebbero recato il *vulnus*

lamentato (cfr. sent. n. 232 del 2019), né tantomeno chiarire i termini del supposto contrasto con i parametri interposti evocati. [F. Conte]

LA RIFORMA DEI SEGRETARI COMUNALI DEGLI ENTI LOCALI DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO: COSÌ NON VA

**Corte cost., sent. 14 aprile – 11 maggio 2021, n. 95, Pres. Coraggio, red.
Zanon**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Legge regionale Trentino-Alto Adige 16 dicembre 2019, n. 8, art. 3, comma 1, lett. g)]

(Costituzione, artt. 51, primo comma, 97 e 117, secondo comma, lettera l);
d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, art. 4).

La sentenza dichiara illegittime le norme della legge della Regione Trentino-Alto Adige / Südtirol n. 8 del 2019, che avevano introdotto Nel Codice degli enti locali della Regione l'art. 148-*bis*, recante una disciplina del **reclutamento e dello status del segretario comunale** valevole per i soli enti locali della Provincia autonoma di Trento.

La disposizione, impugnata dal Governo, prevedeva una **nomina fiduciaria** (e non più un reclutamento tramite concorso, come continuava a valere per i comuni della Provincia autonoma di Bolzano) con scelta discrezionale tra i soggetti dotati di abilitazione, e l'impiego con **contratto a termine** per la durata del mandato del sindaco. Era poi introdotta la possibilità di revoca non solo per gravi violazioni dei doveri d'ufficio (o per le altre cause previste dal contratto collettivo di lavoro), ma anche nella ipotesi di valutazione dei risultati negativa per tre anni di seguito.

La Corte non entra nel merito del regime di **spoils system** introdotto dall'art. 148-*bis* per i segretari assunti successivamente all'entrata in vigore della disposizione, in quanto le censure relative a tale profilo erano state proposte dal Presidente del Consiglio solo con la memoria depositata in prossimità dell'udienza, e dunque **tardivamente**.

Invece, la Corte accoglie le censure contenute nell'atto introduttivo relative (i) al reclutamento in assenza di concorso, (ii) allo *status* del segretario comunale e (iii) alla disciplina dell'albo, censure che prospettavano la violazione degli artt. 3, 51, primo comma, e 97 Cost., e dell'art. 4 dello statuto speciale.

Quanto al reclutamento, la sentenza osserva che il **corso abilitante** previsto dal Codice degli enti locali ed affidato alla gestione delle Province autonome non equivale ad un corso-concorso disciplinato dalla legge dello Stato, sia perché la selezione iniziale è solo eventuale, sia perché l'esame finale non compensa la **mancanza di una effettiva selezione concorsuale, aperta e di natura comparativa**. Di qui la violazione dell'art. 51, primo comma, Cost.

Con riferimento alla posizione del segretario comunale, la Corte sostiene che la nuova disciplina del rapporto di lavoro era connotata da “*aspetti di vera e propria precarietà*”, che minavano “*quell'indispensabile equilibrio tra le ragioni dell'autonomia degli enti locali, da una parte, e le esigenze di un controllo indipendente sulla loro attività, dall'altra* (sentenza n. 23 del 2019); controllo che la figura del segretario comunale deve assicurare anche nell'ordinamento regionale speciale”. In particolare, la Corte ritiene determinante l'assenza, nella normativa impugnata, di **garanzie equivalenti** a quelle che valgono per la figura del segretario comunale in ambito statale (dove i segretari comunali dipendenti del Ministero dell'interno), ma anche nella “residua” disciplina regionale, applicabile alla sola Provincia autonoma di Bolzano (in cui essi rimangono dipendenti a tempo indeterminato dell'ente locale).

La sentenza rileva poi che la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate porta ad estendere in via consequenziale *ex art. 27* della legge n. 87 del 1953 la dichiarazione di incostituzionalità ai restanti commi dell'art. 148-*bis*, in quanto strettamente correlati alla istituzione dell'albo dei segretari degli enti locali per la Provincia autonoma di Trento, albo che era indissolubilmente legato all'eliminazione del sistema dei concorsi e all'adozione del nuovo meccanismo di assunzione a termine connessa alla possibilità di revoca *ante tempus* dell'incarico.

La sentenza riconosce, in coda, che non è in contestazione la **competenza della Regione a prevedere norme in tema di segretari comunali**, compresa la possibilità di disciplinarne *ex novo* un albo. Tale competenza è fondata sull'art. 4 dello statuto, che dà alla Regione potestà primaria di materia di “ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni”, comprensiva, ai sensi dell'art. 65 dello statuto delle norme sullo “ordinamento del personale dei comuni”. Tale competenza deve però essere esercitata in armonia con la Costituzione e nel rispetto dei limiti indicati dallo stesso statuto, il che nel caso di specie non era avvenuto.

La Corte avverte poi che questa potestà si estrinseca in una “**funzione normativa di carattere 'ordinamentale'**, chiamata a delineare il quadro istituzionale del personale comunale nell'intera Regione autonoma Trentino Alto-Adige/ Südtirol”. Benché tale aspetto non fosse oggetto di censura, la sentenza

stigmatizza la **singularità della scelta di istituire l'albo dei segretari comunali per i soli enti locali della sola Provincia autonoma di Trento**, realizzata con l'esercizio di una potestà legislativa di carattere, *“appunto, ordinamentale, che, proprio in quanto tale, dovrebbe invece assicurare un assetto tendenzialmente unitario nell'intera Regione autonoma Trentino Alto-Adige/ Südtirol”*. [F. Corvaja]

**PRIVA DI RILEVANZA LA QUESTIONE RELATIVA ALLA
TRATTAZIONE DELLE UDIENZE PENALI DA REMOTO NEL
PERIODO DELL'EMERGENZA COVID-19**

Corte Cost., sent. 15 aprile 2021 – 11 maggio 2021, n. 96, Pres. Coraggio, red. Petitti

[art. 3, comma 1, lett. d), decreto legge 30 aprile 2020, n. 28 convertito con modificazioni nella legge 25 giugno 2020, n. 70]

(art 70 Cost.; art. 77 Cost.)

La sentenza dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lett. d), del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28 (Misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19), convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2020, n. 70, che ha modificato l'art. 83 comma 12-*bis* del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, sollevate, in riferimento agli artt. **70 e 77 della Costituzione**, dal Tribunale Ordinario di Spoleto.

Nella specie, il rimettente dubitava della legittimità costituzionale della disposizione censurata nella parte in cui stabiliva, «in aperto contrasto» con tale legge di conversione, che, nel periodo compreso tra il 9 marzo e il 31 luglio 2020, **«la modalità ordinaria di partecipazione all'udienza penale fosse quella “in presenza”»**.

Tale norma, infatti, era venuta alla luce tramite lo strumento della decretazione d'urgenza immediatamente dopo la conversione, operata dal

Parlamento, del precedente decreto-legge (n. 18 del 2020), in legge ordinaria (n. 27 del 2020).

Secondo il rimettente tale *modus operandi* «finirebbe con l'attribuire al Governo il potere di disciplinare in maniera diversa la medesima materia a ridosso dell'approvazione parlamentare, così svilendo l'essenziale attribuzione al Parlamento» ed, inoltre, sarebbe carente dei presupposti di necessità ed urgenza richiesti dall'art. 77 della Costituzione, stante il brevissimo lasso di tempo tra l'entrata in vigore della legge di conversione e l'emanazione del decreto-legge n. 28 del 2020.

Nel proprio itinerario argomentativo, la Corte dà preliminarmente atto dell'eccezione di **inammissibilità per difetto di rilevanza** avanzata dall'Avvocatura generale dello Stato, secondo cui nel caso di specie il giudice *a quo* avrebbe omesso di interpellare le parti in ordine all'eventualità che l'udienza si svolgesse tramite collegamento telematico in un momento antecedente, così da manifestare il loro consenso o meno (onere in capo al giudice disciplinato dall'art. 83 comma 12-bis del decreto legge n. 18 del 2020). Nel caso di specie, le parti erano state interpellate in merito alla possibilità di svolgere l'udienza di discussione "da remoto" solo **all'inizio dell'udienza stessa, quando, cioè, si erano già presentate fisicamente davanti al giudice**, circostanza che avrebbe precluso l'applicabilità della norma censurata, facendo venire meno la rilevanza della questione di costituzionalità della disciplina stessa.

Prima di vagliare l'eccezione di inammissibilità, la Corte opera un inquadramento della disposizione censurata all'interno della successione dei provvedimenti normativi che hanno disciplinato, nella prima fase del periodo emergenziale determinato dalla diffusione del contagio da COVID-19, lo svolgimento delle udienze penali.

E' proprio tramite la ricostruzione storica dei passaggi che hanno condotto il Governo ed il Parlamento all'approvazione in stretta successione di previsioni in apparente contrasto tra loro, che la Corte individua la *ratio* sottesa alla norma oggetto del vaglio di costituzionalità.

Il disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 18 del 2020, infatti, aveva sollevato non poche perplessità proprio in merito alle ipotesi di svolgimento delle udienze penali da remoto. Tali perplessità si erano tradotte in diversi ordini del giorno che impegnavano il Governo a prevedere, nel successivo provvedimento utile, che il ricorso al **processo da remoto** fosse escluso con riferimento alle udienze di discussione e a quelle nelle quali dovessero essere esaminati testimoni, parti, consulenti o periti, salvo diverso accordo tra le parti.

La Corte sottolinea dunque come, proprio in accoglimento delle iniziative parlamentari, il Governo avesse ripristinato la celebrazione in presenza delle udienze penali quale modalità standard di svolgimento delle stesse, salvo diverso

accordo tra le parti, introducendo una disposizione – quella censurata, appunto - **convertita dal Parlamento, senza modificazione alcuna, con la legge n. 70 del 2020.**

Poste le predette premesse ricostruttive, i giudici costituzionali procedono all'analisi dell'**eccezione di inammissibilità**, riconoscendone la fondatezza.

Ripercorrendo le argomentazioni proposte dall'Avvocatura generale, la Corte sottolinea che tra le garanzie in cui si sostanzia il **diritto di difesa**, fondamentale è quella per cui le parti, ed in particolare l'imputato, siano informati per tempo della data, dell'ora e delle modalità di svolgimento dell'udienza. Adempimento fondamentale nel caso di specie, dal momento che solo a seguito di tale informazione le parti avrebbero potuto esprimere o meno il proprio consenso alla trattazione dell'udienza stessa in modalità telematica.

D'altronde, sottolinea la Corte, se la *ratio* del costruito normativo deve rinvenirsi nel tentativo di ridurre la diffusione del contagio da COVID-19, «sarebbe contraddittorio consentire alle parti di manifestare il loro consenso in favore di tale modalità di partecipazione all'udienza quando le stesse sono già fisicamente comparse davanti al giudice».

Posto che le parti, nel procedimento *de qua*, erano state interpellate dal giudice procedente in merito alla possibilità di celebrare l'udienza da remoto solo quando si erano già presentate fisicamente all'udienza stessa – e, dunque, in un momento in cui il rimettente non avrebbe più potuto applicare la disposizione di cui deduce l'illegittimità costituzionale – la Corte conclude riscontrando il **difetto del necessario requisito di rilevanza** delle questioni sollevate e perviene ad una pronuncia di inammissibilità delle stesse. [S. Tesoriero]

SULLA DISCIPLINA DELL'ERGASTOLO OSTATIVO LA PAROLA PASSA AL PARLAMENTO

**Corte cost., ord. 15 aprile 2021 – 11 maggio 2021, n. 97, Pres. Coraggio, red.
Zanon**

[Art. 4-bis, comma 1 e art. 58 ter l. 26 luglio 1975, n. 354; art. 2 d.l. 13 maggio
1991, n. 152]

(art. 3 Cost.; art. 27, comma 3, Cost.; 117, comma 1, Cost.)

La Corte dispone il rinvio (all'udienza del 10 maggio 2022) della trattazione della questione di legittimità costituzionale della disciplina relativa al cd.

ergastolo ostativo, dando così un congruo tempo al Parlamento per affrontare la materia.

Nella specie, i giudici della Consulta erano stati chiamati dalla Corte di cassazione (prima sezione penale) a pronunciarsi sulla compatibilità con gli **artt. 3, 27, comma 3 e 117, comma 1 Cost.**, degli **artt. 4-bis, comma 1, e 58-ter della legge 26 luglio 1975, n. 354** (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure private e limitative della libertà), nonché dell'**art. 2 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152** (Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 1991, n. 203, nella parte in cui escludono che possa essere ammesso alla **liberazione condizionale** il condannato all'ergastolo, per delitti commessi avvalendosi delle condizioni di cui all'art. 416-bis del codice penale, ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste, che non abbia collaborato con la giustizia.

Il sindacato della Corte muove dalla definizione del *thema decidendum*: oggetto della verifica di legittimità costituzionale è la disciplina che osta alla concessione del beneficio della liberazione condizionale al condannato all'ergastolo per delitti di "contesto" mafioso, che non collabora utilmente con la giustizia e che abbia già scontato ventisei anni di carcere (anche grazie a provvedimenti di liberazione anticipata). La mancata proficua collaborazione implica una **presunzione** di permanenza dei legami con la criminalità organizzata, **di carattere assoluto** (in quanto non superabile se non per effetto della stessa collaborazione), tale per cui l'istanza di accesso alla liberazione anticipata deve essere dichiarata inammissibile, senza alcun vaglio di merito. Dunque, per il condannato all'ergastolo non collaborante – osserva la Corte – «la pena perpetua *de iure* si trasforma in una pena perpetua anche *de facto*»: se ciò sia conforme alla Costituzione è ciò che la Corte è, in definitiva, chiamata a giudicare.

L'itinerario argomentativo proposto dalla Consulta si snoda a partire da una ricognizione della propria giurisprudenza che ha riconosciuto all'istituto della liberazione condizionale il ruolo di **fattore decisivo di riequilibrio** nella tensione tra il "fine pena mai", proprio dell'ergastolo, e l'obiettivo costituzionale della risocializzazione di ogni condannato: in altri termini, perché la pena dell'ergastolo possa ritenersi compatibile con la Costituzione è necessario che al condannato non sia preclusa, **in via assoluta**, l'ammissione alla liberazione condizionale (sentenza n. 161 del 1997; in precedenza, sentenza n. 264 del 1974; sentenza n. 274 del 1983; sentenza 168 del 1994).

Ai medesimi principi – ricorda la Corte – è ispirata la giurisprudenza della Corte EDU (a partire da Grande Camera, 12 febbraio 2008, Kafkaris c. Cipro,

fino a Sez. I, 13 giugno 2019, Viola c. Italia), secondo cui la pena detentiva perpetua è compatibile con il divieto di trattamenti inumani e degradanti **ex art. 3 CEDU** a condizione che siano previsti in astratto e applicabili in concreto strumenti giuridici di interruzione della detenzione e reimmissione nella società dei condannati meritevoli.

La ricognizione della propria giurisprudenza è, tra l'altro, funzionale al superamento delle conclusioni raggiunte nella sentenza n. 135 del 2003 con la quale i giudici costituzionali negarono l'illegittimità dell'art. 4-bis, comma 1, ord. pen. rilevando come l'inaccessibilità alla liberazione condizionale non fosse il frutto di un automatismo ma della scelta del condannato di non collaborare, pur essendo nelle condizioni di farlo.

Le premesse per il ribaltamento di tale impostazione si rintracciano, secondo la Consulta, già nella precedente giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 306 del 1993) e trovano compiuta espressione nella successiva sentenza n. 253 del 2019, le cui *rationes decidendi* vengono espressamente richiamate quale fondamento del giudizio.

In primo luogo, con riferimento al **valore della collaborazione con la giustizia**, viene sottolineato che la condotta di collaborazione non necessariamente è sintomo di credibile ravvedimento, così come la scelta di non collaborare può essere il frutto di valutazioni estranee all'esigenza di mantenere legami con l'associazione criminale. La dissociazione mafiosa può esprimersi in modo diverso dalla collaborazione con la giustizia: ne deriva l'irragionevolezza della presunzione assoluta di pericolosità a carico del non collaborante.

In secondo luogo, la Corte rilegge la **portata della scelta** di non collaborare, mettendone in dubbio la libertà. La disciplina ostativa, infatti, delinea uno scambio tra informazioni utili a fini investigativi e la possibilità di accedere ai benefici penitenziari. Si tratta di uno scambio che può sottendere "scelte tragiche" per il detenuto tra la propria (eventuale) libertà, cui può accompagnarsi un rischio per la sicurezza dei propri cari, e la rinuncia ad essa, per porli al riparo da tali pericoli.

Il perno argomentativo del giudizio, tuttavia, è rappresentato dall'indagine sulla **natura della presunzione legislativa**. La presunzione di pericolosità gravante sul condannato all'ergastolo per il delitto di associazione mafiosa o per reati di "contesto" mafioso che non abbia collaborato con la giustizia non è irragionevole, dal momento che l'appartenenza ad un'associazione di stampo mafioso implica, generalmente, un vincolo associativo che permane inalterato fino a quando il soggetto non compia una scelta di radicale distacco, come quella espressa dalla collaborazione con la giustizia.

A risultare irragionevole, invece, è il **carattere assoluto** di tale presunzione, che non consente alla magistratura di sorveglianza di valutare – dopo una lunga

carcerazione – l'intero percorso carcerario del condannato, valorizzando indicatori di risocializzazione diversi dalla collaborazione, in contrasto con la funzione rieducativa della pena. La Corte, incidentalmente, sottolinea che gli indici idonei a vincere la presunzione di pericolosità sociale del condannato non potranno limitarsi all'accertamento della regolare condotta carceraria o della mera partecipazione al percorso rieducativo o della sola dichiarata dissociazione, risultando necessario acquisire congrui e specifici elementi idonei ad escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata e il rischio del loro futuro ripristino.

Diagnosticata la disarmonia della disciplina censurata con i principi costituzionali, la Corte – tuttavia – **ritiene di non potersi spingere fino alla declaratoria di illegittimità**. Infatti, la normativa oggetto del giudizio – si osserva – presenta un carattere “apicale” sia quanto alle fattispecie di reato, sia quanto al beneficio avuto di mira: su tale ultimo versante, in particolare, la liberazione condizionale costituisce una misura di definitivo accesso alla libertà, a differenza, ad esempio, dei permessi-premio che implicano una breve sospensione della carcerazione.

A queste condizioni, secondo la Corte, un intervento “demolitorio” metterebbe a rischio il complessivo equilibrio di una disciplina centrale nel contrasto ad un fenomeno radicato e pervasivo come la criminalità mafiosa, pregiudicando gli obiettivi di prevenzione generale e sicurezza collettiva perseguiti dalla disciplina stessa.

La Corte – su questo piano – illumina alcuni profili di incoerenza che deriverebbero dal predetto intervento demolitorio: da un lato, sarebbe incongruo equiparare, quanto alle condizioni di accesso alla liberazione condizionale, il condannato all'ergastolo non collaborante con il condannato collaborante; dall'altro, stante il *petitum* limitato, l'accoglimento delle questioni di costituzionalità proposte determinerebbe effetti disarmonici sulla complessiva disciplina dell'accesso ai benefici penitenziari (vuoi con riferimento ai condannati per reati diversi da quelli relativi alla criminalità organizzata, pur contemplati nell'art. 4-bis ordin. penit., che rimarrebbero esclusi dalla pronuncia d'incostituzionalità, vuoi rispetto alle misure alternative diverse dalla liberazione anticipata - e dai permessi-premio- che rimarrebbero precluse ai condannati per reati di cui all'art. 4-bis, comma 1 ordin. penit. non collaboranti).

Sulla base delle predette argomentazioni, i giudici costituzionali dispongono il **rinvio del giudizio**, sottolineando che la disciplina oggetto di scrutinio involve scelte di politica criminale non costituzionalmente vincolate e che eccedono i poteri della Corte, come tali riservate alla discrezionalità del legislatore, cui viene garantito un congruo tempo per affrontare la materia. [S. Tesoriero]

**LA CORTE RIBADISCE CON FORZA IL FONDAMENTO
COSTITUZIONALE DEL DIVIETO DI ANALOGIA *IN MALAM*
PARTEMIN AMBITO PENALE**

**Corte cost., sent. 28 aprile 2021 – 14 maggio 2021, n. 98, Pres. Coraggio, red.
Viganò**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 521 c.p.p.]

(artt. 3, 24, 111 Cost.)

La Corte è investita della questione di legittimità dell'art. 521 c.p.p. “nella parte in cui non prevede la facoltà dell'imputato, allorquando sia invitato dal giudice del dibattimento ad instaurare il contraddittorio sulla riqualificazione giuridica del fatto, di richiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato relativamente al fatto diversamente qualificato dal giudice in esito al giudizio” per ritenuta incompatibilità con gli artt. 3, 24, 111 Cost. (§§ 1-2.1). Nel giudizio *a quo* il pubblico ministero aveva contestato la fattispecie aggravata dell'art. 612 bis, c. 2, c.p., atti persecutori (aggravati essendo il fatto commesso “da persona che è o è stata legata da relazione affettiva alla persona offesa”). In esito all'istruttoria dibattimentale, si ricostruiva che le condotte (minacciose, moleste, ingiuriose e violente) perpetrate dall'imputato nei confronti della vittima erano commesse nell'ambito di una relazione affettiva stabile, durata circa quattro mesi, in cui, pur in assenza di convivenza, la donna era solita frequentare e trattenersi nella casa dove l'imputato viveva con la madre e la sorella. Di talché il rimettente riteneva di riqualificare il fatto sotto la diversa rubrica dell'art. 572 c.p., disposizione *in parte qua* applicabile a “chiunque ... maltratta una persona della famiglia o comunque convivente” dovendosi intendere il requisito della convivenza con riferimento ad “un contesto affettivo protetto” caratterizzato da “legami affettivi forti e stabili”, tali da rendere più difficile per la persona sottrarsi alle vessazioni, agevolandone invece la reiterazione abituale da parte del reo. In tali ipotesi il reato di stalking aggravato resterebbe assorbito nella più grave fattispecie di maltrattamenti in famiglia. A supporto di tale ricostruzione, effettivamente, militano diversi pronunciamenti della Corte regolatrice richiamati dal giudice *a quo*, secondo cui l'art. 572 cod. pen. «è applicabile non solo ai nuclei familiari fondati sul matrimonio, ma a qualunque relazione sentimentale che, per la consuetudine dei rapporti creati, implichi l'insorgenza di vincoli affettivi e aspettative di assistenza assimilabili a quelli tipici della famiglia o della convivenza abituale», potendosi

integrare il delitto «anche quando manchi una stabile convivenza e sussista, con la vittima degli abusi, un rapporto familiare di mero fatto, caratterizzato dalla messa in atto di un progetto di vita basato sulla reciproca solidarietà ed assistenza» (Cass., sez. VI, 7 febbraio-9 maggio 2019, n. 19922, conf. Cass., sez. VI, 18 marzo-15 luglio 2014, n. 31121; 7 maggio-27 maggio 2013, n. 22915. Successivamente all'atto di promovimento, sez. VI, sentenza 21 ottobre-1° dicembre 2020, n. 34086; 6 novembre 2019-11 febbraio 2020, n. 5457) (§ 2.2). Senonché, rileva la Corte, si tratta di un orientamento originato precedentemente all'introduzione dell'art. 612 bis c.p., e relativo in larga parte a casistiche di relazioni caratterizzate da una preesistente convivenza, dalla quale erano spesso nati figli (argomenti valorizzati per escludere la configurabilità del reato di maltrattamenti in famiglia da una sentenza successiva all'ordinanza di rimessione relativa a fatti simili, v. Cass., sez. III, 23 novembre 2020-25 gennaio 2021, n. 2911). Non sarebbe dunque imposta univocamente, dalla giurisprudenza citata, la riqualificazione giuridica del fatto (§ 2.3). Inoltre – soggiunge la Corte nel passaggio di maggiore rilievo della motivazione – osta alla riqualificazione in parola il divieto di analogia, canone interpretativo fondamentale in materia penale, dotato di fondamento costituzionale (*ex art. 14 Preleggi; art. 1 c.p.; a livello costituzionale, art. 25, c. 2, c.p.*), che è stato completamente ignorato dal rimettente nella sua argomentazione. Il divieto di analogia costituisce un limite insuperabile rispetto alle opzioni interpretative a disposizione del giudice di fronte al testo, giacché “nella prospettiva culturale nel cui seno è germogliato lo stesso principio di legalità in materia penale, è il testo della legge – non già la sua successiva interpretazione ad opera della giurisprudenza – che deve fornire al consociato un chiaro avvertimento circa le conseguenze sanzionatorie delle proprie condotte”. Ciò è autorevolmente confermato dalla giurisprudenza di Tribunali costituzionali di ordinamenti culturalmente omogenei al nostro, come quello tedesco, secondo cui «il possibile significato letterale della legge fissa il limite estremo della sua legittima interpretazione da parte del giudice» (BVerfGE 73, 206, (235); conf., più recentemente, BVerfGE 130, 1 (43); 126, 170 (197); 105, 135 (157); 92, 1 (12)). Il canone interpretativo in parola costituisce corollario essenziale tanto del principio di riserva di legge, quanto del principio di determinatezza (v. C. cost. sent. n. 96/1981). Esso, da un lato, si ricollega al principio “ordinamentale” della separazione dei poteri (ord. 24/2017), ed a quella sua declinazione particolarmente rigida e stringente che è la riserva assoluta di legge in materia penale, secondo cui le scelte di incriminazione e sanzionatorie, incidenti sulla libertà personale, “spettano soltanto ai rappresentanti eletti a suffragio universale dell'intera collettività nazionale” (sent. n. 230/2012, 487/1989) non potendo essere consentito ai giudici applicare pene al di là dei casi espressamente previsti dalla legge. Dall'altro lato, l'illegittimità dell'interpretazione analogica è funzionale a inibire la creatività giudiziale, in

spregio al principio di determinatezza, assicurando la prevedibilità soggettiva delle conseguenze sanzionatorie, a tutela delle libere scelte d'azione dell'individuo (sent. 364/1988). Sotto questo profilo, si è statuito che il principio di determinatezza “mira ... ad assicurare al destinatario della norma «una percezione sufficientemente chiara ed immediata» dei possibili profili di illiceità penale della propria condotta (sentenza n. 327 del 2008, nonché la sentenza n. 5 del 2004)”, discendendone che «l'ausilio interpretativo del giudice penale non è che un *posterius* incaricato di scrutare nelle eventuali zone d'ombra, individuando il significato corretto della disposizione nell'arco delle sole opzioni che il testo autorizza e che la persona può raffigurarsi leggendolo» (sentenza n. 115 del 2018). La garanzia soggettiva che la determinatezza della legge penale mira ad assicurare sarebbe ... svuotata, laddove al giudice penale fosse consentito assegnare al testo un significato ulteriore e distinto da quello che il consociato possa desumere dalla sua immediata lettura”. Alla luce di queste fondamentali considerazioni, dovrebbe verificarsi se l'interpretazione teleologica fatta propria dal rimettente, pur animata dal comprensibile intento di rafforzare la tutela di persone vulnerabili, laddove nell'ipotesi *sub iudice* di “un rapporto affettivo dipanatosi nell'arco di qualche mese e caratterizzato da permanenze non continuative di un partner nell'abitazione dell'altro” si qualifica la persona offesa come “persona della famiglia” ovvero la si ritiene riconducibile alla locuzione “persona comunque convivente” rilevante ai sensi dell'art. 572, sia realmente rispettosa dei limiti del testo nel suo significato ordinario. In assenza tale dimostrazione, dovrebbe applicarsi la distinta figura delittuosa di stalking aggravato ai sensi dell'art. 612 bis, c. 2, c.p. (l'ipotesi di persona offesa “legata da relazione affettiva” all'agente), altrimenti integrandosi una “una interpretazione analogica a sfavore del reo della norma incriminatrice: una interpretazione magari sostenibile dal punto di vista teleologico e sistematico ... ma comunque preclusa dall'art. 25, secondo comma, Cost.” (§ 2.4). In assenza di un confronto con le implicazioni del divieto di analogia *in malam partem* da parte del giudice rimettente, si determina una lacuna motivazionale che comporta l'inammissibilità della questione (§ 2.5). [P. Insolera]

**ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELLE DISPOSIZIONI DI UNA
LEGGE DELLA REGIONE SARDEGNA SULLA LOCALIZZAZIONE
DELLE STRUTTURE TURISTICO-RICREATIVE**

Corte cost., sent. 14 aprile – 20 maggio 2021, n. 101, Pres. Coraggio, red.
Modugno

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 1, comma secondo, e 2, comma primo, della legge n. 3 del 2020 della
Regione autonoma Sardegna]
(art. 117, comma secondo, lettera s), Cost.)

Con sentenza 101 del 2021, la Corte Costituzionale ha accolto una parte del ricorso della Presidenza del Consiglio dei Ministri e ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 2 della legge n. 3 del 2020 della Regione autonoma Sardegna, per violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.).

La legge n. 3 del 2020 della Regione autonoma Sardegna contiene disposizioni finalizzate alla destagionalizzazione del turismo, che modificano, per questo scopo, il contenuto di leggi regionali anteriori. La legge interviene, in particolare, sulla localizzazione delle strutture turistico-ricreative a servizio della balneazione, incidendo sulle previsioni secondo le quali la localizzazione di tali strutture sui litorali deve avvenire, di regola, nella sola stagione balneare.

A livello concreto, per mezzo di quanto disposto dall'art. 2, il legislatore regionale ha di fatto autorizzato ex lege il posizionamento delle strutture sugli arenili per almeno dieci mesi di attività, a condizione che sia trasmessa una semplice comunicazione preventiva. La legge regionale non ha previsto, tuttavia, una qualche forma di controllo periodico da parte delle autorità paesaggistiche preposte alla tutela dei vincoli ambientali.

Il ricorso della Presidenza del Consiglio si è fondato sull'assunto che la finalità di favorire il turismo durante l'intero anno sia perseguita in violazione delle norme sull'autorizzazione paesaggistica, provvedimento che deve essere richiesto da chiunque intenda fare uso del bene paesaggistico tutelato dalla legge.

La Corte Costituzionale ha rilevato, pertanto, come l'art. 2 della legge regionale possa provocare un danneggiamento, del tutto indiscriminato, del valore preminente connaturato al litorale marittimo, dal momento che permetterebbe di mantenere delle opere precarie presso la spiaggia, in mancanza di qualsiasi valutazione di compatibilità paesaggistica.

Per questa ragione, il giudice costituzionale ha ravvisato una violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, potendo verificarsi una situazione di sfruttamento delle coste, tale da svilire le loro bellezze naturali. La Consulta ha dichiarato infondate le altre questioni di legittimità costituzionale sollevate in merito alla legge n. 3 del 2020 della Regione autonoma Sardegna. [E. Verdolini]

QUESTIONI DI RAGIONEVOLEZZA INTORNO AL COMPENSO ADEGUATO PER I CONSULENTI TECNICI

**Corte cost., sent. 15 aprile – 20 maggio 2021, n. 102, Pres. Coraggio, red. San
Giorgio**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 15, comma 4, della legge 8 marzo 2017, n. 24]

(art. 3 Cost.)

La pronuncia trae origine da un giudizio di risarcimento dei danni per responsabilità sanitaria, intrapreso dai figli di un paziente deceduto dopo un intervento neurochirurgico. Nel giudizio era stato conferito un incarico di consulenza tecnica d'ufficio a un medico legale e a un infettivologo.

Il Tribunale di Verona ha sollevato, in riferimento all'art. 3 Cost., un giudizio di legittimità costituzionale relativamente all'art. 15, co. 4, della legge n. 24 del 2017 (Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie), nella parte in cui «vieta in maniera drastica l'aumento, nella misura del 40 per cento, del compenso spettante al singolo, per ciascuno degli altri componenti del collegio, che è invece previsto, dall'art. 53 d.P.R. 115/2002, per la quasi totalità degli incarichi collegiali». Ad avviso del giudice *a quo* si configurerebbe, infatti, un'irragionevole disparità di trattamento nella liquidazione dei compensi di un collegio peritale in un giudizio di responsabilità medica, rispetto a quello spettante a collegi composti da esperti di discipline diverse, in altre tipologie di controversie.

Dopo un'accurata ricostruzione del quadro normativo di riferimento, la Corte dichiara la questione fondata. La norma risulta, infatti, manifestamente irragionevole. A fronte dell'introduzione, nei procedimenti civili e penali aventi ad oggetto la responsabilità sanitaria, del **principio di collegialità dell'indagine peritale**, non trova giustificazione la scelta del legislatore di determinare

l'onorario globale spettante al collegio in misura pari a quello che verrebbe riconosciuto in caso di conferimento di incarico al singolo». Secondo la norma impugnata, infatti, l'onorario dovrebbe essere suddiviso in parti uguali tra i consulenti del collegio: ne segue che ciascun componente avrebbe un **onorario inferiore a quello adeguato** in ragione dell'incremento percentuale previsto dalla norma generale. La finalità perseguita dal legislatore è, evidentemente, quella di alleviare l'aggravio economico sulle parti, che devono provvedere anche alla consulenza di parte. Tuttavia, la norma incide sul compenso dei consulenti in modo tale da renderlo non adeguato rispetto all'opera prestata, soprattutto in considerazione della «**delicatezza delle indagini** e [del]l'esigenza di perseguire una verifica dell'*an* e del *quantum* della responsabilità che sia il più possibile esaustiva e conforme alle *leges artis*».

Vi è inoltre una lesione del principio di **eguaglianza** dovuta all'ingiustificata differenziazione rispetto alla disciplina generale sugli onorari sanitari. L'effetto è quello di rendere le **consulenze tecniche** in ambito di responsabilità medica diverse da quelle rese in qualunque altro ambito.

Viene dunque dichiarata l'illegittimità dell'art. 15, co. 4, della legge n. 24 del 2017, limitatamente alle parole: «e, nella determinazione del compenso globale, non si applica l'aumento del 40 per cento per ciascuno degli altri componenti del collegio previsto dall'articolo 53 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115». [L. Busatta]

**IMPOSSIBILITA' PER IL GIUDICE DI QUANTIFICARE L'AMMENDA
AI FINI DELL'OBLAZIONE CD. DISCREZIONALE IN BASE ALLE
CONDIZIONI ECONOMICHE DELL'IMPUTATO E ALLA GRAVITA'
DEL FATTO: QUESTIONE INAMMISSIBILE**

**Corte cost., sent. 27 aprile 2021 – 20 maggio 2021, n. 103, Pres. Coraggio, red.
Petitti**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 162 bis c.p.]

(artt. 3, 27 Cost.)

Il rimettente, chiamato a decidere sulla domanda di oblazione discrezionale degli imputati per la contravvenzione dell'art. 712 c.p. (cd. incauto acquisto),

tramite pagamento della metà del massimo edittale (nella misura di € 5.000,00, calcolata in riferimento al rinvio integrativo al massimo edittale della ammenda stabilito dall'art. 26 c.p.), dubita della costituzionalità dell'art. 162 bis c.p. nella parte in cui non consente al giudice di tenere in considerazione le condizioni economiche del reo e la gravità del fatto di reato, con esiti di sproporzione sanzionatoria incompatibili con gli artt. 3 e 27 Cost. (§§ 1-1.1). Le questioni, argomenta la Corte, sono inammissibili per distinte e concorrenti ragioni. Anzitutto, vi è una lacuna motivazionale che determina l'irrilevanza della questione, poiché il giudice *a quo* si è limitato a riferire che gli imputati devono rispondere di un fatto di modesta offensività qualificabile ex art. 712 c.p., senza però argomentare alcunché in relazione alla sussistenza delle condizioni previste dall'art. 162 bis c.p., cc. 1, 3, 4, alle quali è subordinato l'accesso all'oblazione discrezionale. In casi omologhi, la Corte costituzionale aveva già dichiarato la manifesta inammissibilità della questione, giacché il rimettente non aveva accennato alla sussistenza delle condizioni di ammissibilità della oblazione discrezionale (v. C. cost., ord. n. 183/2005) (§ 3.1). In secondo luogo, la motivazione del giudice *a quo* non ricostruisce adeguatamente il contesto normativo di riferimento e non specifica la tipologia di intervento richiesto, che finirebbe per invadere la sfera della discrezionalità del legislatore. Più precisamente, la censura formulata non dovrebbe indirizzarsi all'art. 162 bis c.p. ma alla entità della pena comminata dall'art. 712 c.p. (ammenda nel minimo non inferiore a 10 € e di massimo 10.000,00 €, quantificata ex art. 26 c.p.), ma una questione identica è stata ritenuta manifestamente infondata (ord. 207/2019). Inoltre, il giudice *a quo* non considera che l'irrilevanza delle condizioni economiche dell'imputato nella quantificazione della somma da pagare per l'oblazione è frutto degli artt. 100 e 101, l. n. 689/1981, che hanno spostato tale valutazione dal piano edittale a quello di commisurazione della pena. L'introduzione dell'art. 133 bis c.p. ad opera dell'art. 100 l. n. 689/1981, che prevede le condizioni economiche del reo tra i criteri di commisurazione della pena pecuniaria, rappresenta una opzione sistematica che ha la conseguenza applicativa, censurata dal rimettente, di privare di significatività le condizioni economiche del reo in sede di determinazione della somma, corrispondente alla terza parte o alla metà del massimo dell'ammenda stabilita dalla legge, che il contravventore è ammesso a pagare, ex artt. 162 e 162-bis cod. pen., ai fini dell'estinzione per oblazione delle contravvenzioni (§ 3.2.2). Infine, il *petitum* significativamente manipolativo sollecita un intervento che assumerebbe il carattere di una "novità di sistema" - come tale rimessa a scelte di riforma demandate al legislatore - ponendo in discussione la struttura stessa dell'istituto dell'oblazione. Invero "la mera previsione della necessità che il giudice debba tenere conto delle condizioni economiche dell'imputato ai fini della determinazione, in riduzione (ma, in ipotesi, anche in aumento) rispetto alla

frazione legislativamente prevista, finirebbe per rendere l'istituto dell'oblazione altro da quello delineato e disciplinato dal legislatore ... l'effetto voluto dal rimettente potrebbe essere conseguenza di diverse modulazioni da parte del legislatore: da quella in cui la frazione prevista per l'oblazione sia correlata non già alla pena edittale ma a quella che il giudice, in concreto, tenuto conto dei criteri di cui agli artt. 133 e 133-bis cod. pen., ritenga adeguata nel caso di specie, tanto più quando la disposizione sanzionatoria non preveda un massimo edittale per la pena pecuniaria; a quella in cui le condizioni economiche degli imputati potrebbero rilevare ai fini della individuazione di una percentuale di riduzione o di aumento rispetto alla misura ordinaria stabilita per l'oblazione" (§ 3.2.2). [P. Insolera]

**L'ISTITUZIONE DI UN FONDO NAZIONALE PER LE PICCOLE E
MEDIE IMPRESE È RICONDUCEBILE ALLA COMPETENZA
ESCLUSIVA DELLO STATO IN MATERIA DI TUTELA DELLA
CONCORRENZA**

Corte cost., sent. 27 aprile – 20 maggio 2021, n. 104, Pres. Coraggio, red.

Amato

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 10, commi primo e secondo, e 18, commi primo e secondo, del decreto-legge n. 34 del 2019, convertito, con modificazioni, nella legge n. 58 del 2019]

(art. 117, commi 3 e 4, Cost. e art. 119 Cost.)

Con la sentenza 104 del 2021, la Corte Costituzionale ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità sollevate dalla Regione Umbria e dalla Regione Toscana in merito all'art. 18, commi 1 e 2, del decreto-legge n. 34 del 2019.

L'art. 18, commi 1 e 2, disciplina il Fondo nazionale di garanzia per le piccole e medie imprese. Le disposizioni impugnate hanno abrogato l'art. 18, comma 1, lettera r), del decreto legislativo n. 112 del 1998, che disponeva come la Conferenza unificata avesse il potere di individuare, tenendo conto dell'esistenza di Fondi regionali di garanzia, le Regioni sul cui territorio il Fondo nazionale dovesse limitare il proprio intervento alla controgaranzia dei predetti Fondi regionali e dei consorzi di garanzia collettiva fidi.

Le Regioni ricorrenti hanno criticato queste disposizioni normative, per violazione degli art. 117, commi 3 e 4, Cost. e dell'art. 119 Cost., nonché del principio di leale collaborazione, per l'eliminazione del momento procedimentale

di confronto fra Stato e Regioni nella gestione delle attività del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese.

Il giudice costituzionale ha evidenziato come le disposizioni legislative impugnate avessero valorizzato gli strumenti d'intervento pubblico centralizzato, facendo in modo che il livello statale acquisisse una piena operatività.

A detta della Corte, la disciplina di funzionamento precedentemente vigente limitava l'operatività del Fondo statale in alcune Regioni. Anziché facilitare l'accesso al credito delle PMI, produceva così degli effetti controproducenti e limitava la concorrenza tra gli intermediari.

La scelta del legislatore di superare il regime di limitata operatività del Fondo statale ha dunque l'obiettivo di favorire la dinamica concorrenziale nel settore del credito alle PMI. Si tratta di un intervento che aspira a realizzare il corretto funzionamento del mercato, impedendo che si continuino a determinare le condizioni per una sua alterazione, attraverso l'ampliamento dell'operatività del fondo in tutte le Regioni.

Sulla base di queste considerazioni, le disposizioni impugnate possono essere ricondotte alla competenza esclusiva dello Stato sulla «tutela della concorrenza», ex art. 117, comma 2, lettera e) Cost. Rilevando che non è avvenuta alcuna violazione del riparto di competenze fra Stato e Regioni, la Corte ha, pertanto, respinto le questioni di legittimità sollevate dalle regioni ricorrenti. [E. Verdolini]

LA TASSA AUTOMOBILISTICA È UN TRIBUTO PROPRIO DELLE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E BOLZANO: LO STATO NON PUÒ INTERVENIRE

Corte cost., sent. 14 aprile – 27 maggio 2021, n. 107, Pres. Coraggio, red.

Buscema

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

art. 39, commi 14-*quater*, 14-*quinquies*, 14-*sexies* e 14-*septies* del decreto legge n. 162 del 2019 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica), convertito, con modificazioni, nella legge n. 8 del 2020

(Artt. 3, 119, secondo comma, 120, Cost. e art. 73, comma 1, 75-*bis*, comma 3, 79, comma 4, 103, 104 e 107 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige; nonché, agli artt. 8, 9 e 16 e all'intero Titolo VI dello statuto)

La sentenza dichiara **l'illegittimità costituzionale dell'art. 39, commi 14-*quater*, 14-*quinquies*, 14-*sexies* e 14-*septies*** del decreto legge n. 162 del 2019, impugnato dalla Provincia autonoma di Trento, per come convertito in legge.

Le disposizioni impuginate, modificate in sede di conversione, in relazione alla **tassa automobilistica sul possesso degli autoveicoli, dispongono, per gli anni 2020, 2021, 2022** – anche per la Provincia autonoma di Trento – la **riduzione dei trasferimenti erariali**, riservando allo Stato il maggior gettito derivante dall'aumento della tassa sopra citata. Inoltre, per gli anni compresi **tra il 2023 e il 2033**, dispongono la **sospensione della suddetta riduzione dei trasferimenti erariali, con l'attribuzione dell'intero gettito alle Regioni e alle Province autonome.**

La Corte costituzionale dichiara l'illegittimità delle predette norme, in riferimento ai parametri statutari (art. 73, comma 1, dello statuto) e con l'assorbimento delle restanti questioni.

La tassa automobilistica, a partire dal 1° gennaio 2010, è infatti diventata un tributo proprio provinciale autonomo, per effetto dell'art. 2, comma 107, lettera *c*), della legge n. 191 del 2009, che ha aggiunto – previa abrogazione dell'art. 75, comma 1, lettera *b*) – il seguente periodo all'art. 73, comma 1, dello statuto: «[L]e tasse automobilistiche istituite con legge provinciale costituiscono tributi propri». Definizione, quest'ultima, confermata anche dalla giurisprudenza costituzionale in diverse pronunce (*ex multis*, sent. n. 118 del 2017 e n. 323 del 2011)

Conseguentemente le norme impuginate, **benché si inseriscano all'interno della disciplina statale relativa agli eco-incentivi** e agli aumenti della tassa automobilistica, in relazione alla categoria inquinante del veicolo, **non riguardano la tutela dell'ambiente, bensì le compensazioni finanziarie relative all'ammontare di gettito "riservato" all'erario** a seguito dell'introduzione di un regime fiscale volto ad agevolare la rottamazione dei veicoli inquinanti e a ricalibrare il tributo in relazione alla classe di inquinamento degli stessi. **Dinanzi ad un tributo proprio di una Provincia autonoma, lo Stato non ha dunque competenza ad adottare disposizioni**, neppure se più favorevoli alla Provincia stessa. **Considerata, poi, l'identità della normativa statutaria di attuazione dello statuto riguardante la Provincia autonoma ricorrente e quella di Bolzano**, gli effetti della pronuncia vanno estesi anche a quest'ultima. [A. Chiusolo]

INAMMISSIBILI I RICORSI CONTRO L'ESCLUSIONE DEI COMUNI DEL VENETO DAI FONDI PER I COMUNI PIÙ COLPITI DAL COVID

Corte cost., sent. 24 marzo – 27 maggio 2021, n. 108, Pres. Coraggio, red.
Modugno

Giudizi per conflitto di attribuzione tra enti e di legittimità costituzionale in
via principale

[D.-l. 19 maggio 2020, n. 34, art. 112; d.-l. n. 34 del 2020, convertito, con
modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, art. 112, commi 1 e 1-*bis*, e 112-
bis)

(Costituzione, artt. 3, 5, 97, 114, 118 e 119)

La sentenza interviene sulle impugnazioni promosse dalla Regione Veneto che hanno interessato l'art. 112 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, c.d. decreto "ristori".

Tale disposizione prevedeva, nel testo originariamente pubblicato in *Gazzetta ufficiale*, l'istituzione presso il Ministero dell'interno di un fondo per l'anno 2020 riservato ai comuni della Provincia di Bergamo, Brescia, Cremona, Lodi, Piacenza, nonché ai comuni "dichiarati zona rossa, sulla base di provvedimenti statali o regionali, entro il 3 maggio 2020 per almeno trenta giorni consecutivi".

Con un "avviso di rettifica" pubblicato nella *Gazzetta ufficiale* il giorno successiva, si precisava che il testo corretto del decreto-legge non comprendeva né nella rubrica né nel corpo della disposizione il riferimento ai comuni in zona rossa.

In sede di conversione il testo rimaneva pressoché inalterato, anche se le Camere introducevano un comma 1-*bis* nell'art. 112, con uno stanziamento specifico di 500.000 euro per il Comune di San Colombano al Lambro, ed aggiungevano l'art. 112-*bis*, che istituiva nello stato di previsione del Ministero dell'interno un ulteriore fondo di 40 milioni per i Comuni non compresi tra quelli previsti dall'articolo precedente ma particolarmente colpiti dall'emergenza sanitaria.

La Regione Veneto **impugnava con il conflitto di attribuzione l'avviso di rettifica**, chiedendo alla Corte di dichiarare non spettava allo Stato adottare tale avviso per modificare un atto avente forza di legge, e in conseguenza di annullare tale atto per violazione degli artt. 77, 3, 5, 97, 114, 118 e 119 Cost.; con due successivi ricorsi di legittimità costituzionale contestava la disposizione contenuta nel decreto "ristori" e nella legge di conversione [il ricorso n. 60 del 2020 R.R,

diretto contro la norma del decreto-legge, è segnalato nel *Bollettino delle questioni pendenti* n. 4/2020, in <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2020/11/Bollettino-4-2020.pdf>]. L'ultimo ricorso censurava anche il comma 1-*bis* aggiunto nell'art. 112 e l'art. 112-*bis* del decreto-legge, come convertito dal Parlamento,

Le tre impugnazioni, in sostanza, erano dirette a denunciare l'irragionevolezza dell'esclusione dei comuni ricadenti nelle "zone rosse" delle Province di Padova, Treviso e Venezia, in quanto questi comuni veneti si sarebbero trovate nelle medesime condizioni dei comuni lombardi inclusi tra i destinatari delle risorse del fondo istituito dalle disposizioni impugnate e avrebbero pertanto dovuto ricevere trattamento eguale a quello riservato a questi ultimi. Questa illegittima esclusione, secondo la Regione, avrebbe determinato la violazione dell'autonomia amministrativa (art. 118 Cost.) e finanziaria (art. 119 Cost.), tanto dei Comuni rientranti nelle menzionate Province, quanto della Regione, nonché la violazione del principio autonomistico (art. 5 Cost.) e del coordinamento imparziale delle competenze (art. 114 Cost.).

Preliminarmente la Corte ribadisce la **legittimazione della regione a far valere le attribuzioni costituzionali dei comuni**, senza distinguere tra i tre ricorsi e dunque anche con riferimento al conflitto di attribuzione.

Il ricorso per conflitto, tuttavia, è giudicato inammissibile, sul rilievo che l'atto introduttivo non avesse dedotto una questione di competenza, non avendo in alcun modo dimostrato gli effetti concreti che la denunciata illegittimità dell'atto impugnato avrebbe prodotto sulle competenze dei comuni e della Regioni.

La sentenza sottolinea che il **conflitto di attribuzione è uno strumento finalizzato alla tutela di competenze, e non all'annullamento dell'atto**. La "*sostanza del conflitto di attribuzione*" – ribadisce la Corte – "*si identifica sempre, infatti, nella questione di competenza, per come esplicitata in concreto e non nella prospettazione di essa, per come attribuita in astratto*". La sentenza precisa che le attribuzioni che vengono in rilievo in sede di conflitto non possono considerarsi "*quale mera causa petendi, ma concretano il 'bene della vita' controverso, non potendosi mai risolvere il conflitto in un giudizio a carattere meramente impugnatorio*".

Pur non passando al merito della questione relativa all'ipotizzato abuso dell'**avviso di rettifica**, la sentenza stigmatizza "*le conseguenze che possono aversi sul sistema delle fonti ove non venga rispettato il confine tra le correzioni di errori materiali e le modifiche normative vere e proprie, le quali devono essere operate, ovviamente, seguendo in modo rigoroso le forme che l'ordinamento costituzionale prescrive*".

Anche i due successivi ricorsi sono dichiarati inammissibili per difetto di prospettazione, sul rilievo che la Regione ricorrente non aveva sufficientemente argomentato la ridondanza delle lamentate violazioni sulle competenze regionali e degli enti locali. [F. Corvaja]

**È CONFORME A COSTITUZIONE LA PREVISIONE DI UN LIMITE
MASSIMO DI RISERVE ISCRIVIBILI DA PARTE DELL'APPALTATORE**

Corte cost., 15 aprile – 27 maggio 2021, n. 109, *Pres.* Coraggio, *red.* Navarretta

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 240-bis, comma 1, del decreto legislativo n. 163 del 2006]

(artt. 3, 24, 41 e 97 Cost.)

La Corte Costituzionale, con la pronuncia 109 del 2021, ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità sollevate dal Tribunale ordinario di Lecco, con riferimento agli artt. 3, 24, 41 e 97 Cost., in merito all'art. 240-bis, comma 1, del decreto legislativo n. 163 del 2006 (c.d. Codice dei contratti pubblici), nella parte in cui prevede come «[l']importo complessivo delle riserve non può in ogni caso essere superiore al venti per cento dell'importo contrattuale».

Come ricostruito dal giudice costituzionale, l'art. 240-bis, comma 1, del Codice dei contratti pubblici risponde alla *ratio* di preservare gli interessi riconducibili al buon andamento dell'amministrazione, anche in termini di tenuta dei bilanci (artt. 81 e 97 Cost.), e di prevenire possibili abusi nell'utilizzo dell'istituto delle riserve, che si possano concretizzare quando l'appaltatore avanzi pretese non giustificate dal regolamento contrattuale o non conformi alle previsioni legali.

La disposizione va interpretata nel senso che l'appaltante può riconoscere la fondatezza delle pretese annote per mezzo delle riserve per un ammontare che non può superare il 20% dell'importo del contratto, indipendentemente dall'ordine con cui le riserve sono state iscritte e dall'ammontare complessivo delle riserve iscritte.

Nel caso in cui il tetto massimo del venti per cento fosse superato con richieste riconducibili a comportamenti inadempienti della stazione appaltante che nel complesso evidenziassero, da parte del committente, un inadempimento di non scarsa importanza, è in ogni caso consentita, oltre alla risoluzione del contratto, anche l'azione di risarcimento danni per illecito di natura contrattuale.

La Corte Costituzionale ha sottolineato come la determinazione in via legislativa di una soglia massima per l'iscrizione delle riserve comporti un ampliamento del rischio d'impresa di cui deve farsi carico l'appaltatore. Allo stesso tempo, però, «il maggior rischio che va a gravare sull'appaltatore è tale da non palesare una irragionevolezza rispetto all'art. 41 Cost. Si tratta, infatti, di un sacrificio ragionevole nel bilanciamento con gli interessi di rango costituzionale (...) che la norma censurata tutela».

La Corte ha in ogni caso evidenziato come permanga la responsabilità giuridica della stazione appaltante, sia nell'ipotesi d'inadempimento di non lieve entità, che nell'ipotesi di comportamento caratterizzato da dolo o da colpa grave.

La disposizione non pregiudica, a detta della Consulta, il buon andamento della pubblica amministrazione. La disposizione impugnata, riferendo la soglia delle riserve non alla semplice iscrizione ma al loro possibile accoglimento, conferma l'onere per l'appaltatore di procedere con l'iscrizione delle riserve: in tal modo, viene preservata l'esigenza dell'amministrazione di poter avere una continua evidenza dei costi del contratto d'appalto.

Allo stesso modo, a difesa del buon andamento della pubblica amministrazione, permane la possibilità di recesso contrattuale riconosciuta alla stazione appaltante dall'art. 134 del Codice dei contratti pubblici.

La Corte Costituzionale ha, pertanto, concluso come l'interpretazione prospettata nella motivazione della sentenza consenta, in definitiva, di escludere la sussistenza di possibili profili di violazione degli art. 3, 24, 41 e 97 Cost. da parte della disposizione impugnata, potendosi ritenere infondate le questioni sollevate dal giudice *a quo*. [E. Verdolini]

**FONDATO IL RICORSO CONTRO LA DELIBERA DI
INSINDACABILITÀ INTERVENUTA NEI CONFRONTI DI UN
SENATORE CHE, ALL'EPOCA DEI FATTI, ERA PARLAMENTARE
EUROPEO**

**Corte cost., sent. 28 aprile 2021-27 maggio 2021, n. 110, Pres. Coraggio, red.
Zanon**

Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito)

[Deliberazione del Senato della Repubblica 10.01.2017 (doc. IV-*quater*, n. 4)]

(art. 68 Cost.)

La sentenza dichiara che **non spettava al Senato della Repubblica deliberare** che le **dichiarazioni rese** dall'allora **parlamentare europeo, Gabriele Albertini**, nei confronti del magistrato Alfredo Robledo, per le quali pende un giudizio presso la Corte d'appello di Brescia, *«costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e ricadono pertanto nell'ipotesi di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione»* e, per l'effetto, annulla la delibera di insindacabilità.

Nel merito, il conflitto è ritenuto fondato sul presupposto che le dichiarazioni oggetto del procedimento penale sono state pronunciate da Gabriele Albertini nell'ottobre del 2012, quando egli ancora non ricopriva la carica di senatore. In quel momento, infatti, Albertini era componente del Parlamento europeo, mentre sarebbe stato eletto senatore soltanto nel marzo del 2013. Di conseguenza, le opinioni in questione non sono state espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari e la delibera impugnata è quindi da annullare (analog. sent. n. 530 del 2000 e n. 270 del 2002).

La Corte, pur ricordando precedenti casi in cui si era espressa per l'inammissibilità di conflitti inter-organici in cui la delibera di insindacabilità veniva assunta dal ramo del Parlamento a cui il parlamentare non apparteneva (sent. n. 30 del 2002 e n. 252 del 1999), sottolinea che, nell'odierno caso, il senatore – all'epoca dei fatti – non era membro dell'altra Camera, bensì del Parlamento europeo. Alla luce di ciò, **questi ultimi precedenti vanno rivisitati e il rilievo istituzionale da riconoscere a una deliberazione del Senato della Repubblica comporta che essa, quand'anche adottata in situazione di incompetenza, sia idonea a radicare, in ogni caso, un conflitto tra poteri, che**

non può perciò esser ritenuto inammissibile, ma deve essere deciso nel merito.
[A. Chiusolo]

**LA CORTE COSTITUZIONALE CENSURA L'ESCLUSIONE DEI
REDDITI DA LAVORO AUTONOMO DALLA "AREA DI
PROTEZIONE" PREVISTA DALLA DISCIPLINA REGIONALE
LOMBARDA IN MATERIA DI EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA**

**Corte cost., sent. 27 aprile – 28 maggio 2021, n. 112, Pres. Coraggio, Red.
Navarretta**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 31, co. 3, ult. cpv., e co. 4, lett. a, della l.r. Lombardia n. 27/2009]

(art. 3, Cost.)

Con la sentenza indicata in epigrafe la Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 31, comma 3, ultimo capoverso e comma 4, lett. a) della legge regionale Lombardia 4 dicembre 2009, n. 27, recante «Testo unico delle leggi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica», nella parte in cui irragionevolmente escludono dalla c.d. "area di protezione" di cui all'art. 31, co. 4, lett. a) della citata legge i redditi da lavoro autonomo.

La questione è stata sollevata, con "sentenza non definitiva", dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia in riferimento all'art. 3 Cost., nell'ambito di un procedimento avente ad oggetto la richiesta di annullamento del provvedimento con il quale il gestore del patrimonio di edilizia residenziale pubblica del Comune di Milano aveva respinto il reclamo della ricorrente avverso la determinazione dei canoni di locazione. In particolare, come sottolineato dal TAR per la Lombardia in merito alla rilevanza della questione, il procedimento *a quo* si era concluso con una "sentenza non definitiva" di rigetto dell'istanza di revisione della ricorrente, non potendosi addivenire ad una sentenza di annullamento del provvedimento impugnato senza che fosse previamente dichiarata l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugate.

Prima di scendere nell'esame del merito della questione e nella ricostruzione del quadro normativo rilevante, la Corte costituzionale ha preliminarmente osservato che una "sentenza non definitiva" può costituire un atto di promovimento del giudizio di legittimità costituzionale ammissibile, purché vengano rispettate le condizioni stabilite dalle «Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale», di cui alla legge n. 87/1953 circa la

sospensione del procedimento principale e la trasmissione del fascicolo alla cancelleria della Corte costituzionale, previa valutazione dei presupposti della rilevanza e della non manifesta infondatezza (in tal senso, sentenze n. 116/2018, n. 275/2013, n. 256/2010, n. 151/2009 e n. 452/1997).

Nel merito della questione, si rende previamente necessaria una sintetica ricostruzione del quadro normativo rilevante; come anticipato, le q.l.c. si appuntano sui commi 3, ultimo capoverso e 4, lett. *a*) dell'art. 31 della legge regionale Lombardia in riferimento all'art. 3 della Costituzione. Ai sensi delle disposizioni citate, ai fini della determinazione del canone di locazione sopportabile sono individuate quattro aree di assegnatari – «area della protezione»; «area dell'accesso»; «area della permanenza»; e «area della decadenza» –, laddove, ai sensi del combinato disposto delle disposizioni censurate, i redditi diversi da quelli derivanti «esclusivamente o prevalentemente da pensione o da lavoro dipendente od assimilato», secondo quanto disposto dal comma 4, lett. *a*), pur se di entità inferiore a 9.000,00 euro, vengono automaticamente collocati nell'area di cui al comma 4, lett. *b*), ovverosia nell'area dell'accesso.

La disparità di trattamento in ragione della diversa provenienza del reddito imponibile produce, a ben vedere, l'effetto di escludere i nuclei familiari con redditi da lavoro autonomo da un beneficio preordinato all'inveramento di un bisogno primario – il diritto all'abitazione – espressione e precipitato dell'ispirazione democratico-sociale della Carta costituzionale, sì come reiteratamente affermato dal Giudice delle leggi a far data dalla fine degli anni Ottanta. In punto di diritto sociale all'abitazione è, infatti, costante la giurisprudenza costituzionale per la quale il diritto all'abitazione – «collocabile fra i diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 della Costituzione» (C. cost., sent. n. 404/1988, *Cons. in dir., p.to 3*) – «rientra (...) fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione», contribuendo «a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana» (C. cost., sent. n. 217/1988, *Cons. in dir., p.ti 4.2 e 5.2* e, in senso conforme, sentt. n. 176/2000; n. 61/2011; n. 161/2013; n. 168/2014 e n. 44/2020).

Come recentemente ribadito in una sentenza avente ad oggetto la disciplina della Regione Lombardia dei servizi abitativi (l.r. Lombardia n. 16/2016), l'edilizia residenziale pubblica è precipuamente diretta al soddisfacimento concreto del diritto primario all'abitazione a vantaggio dei soggetti economicamente più fragili (si veda C. cost., sent. n. 44/2020, *Cons. in dir., p.to 3*) con la conseguenza che qualsivoglia disparità di trattamento deve essere fondata su di una ragionevole base normativa, pena la violazione del principio di eguaglianza nella sua declinazione di principio di differenziazione ragionevole.

Nell'operare le proprie valutazioni in ordine al rispetto del principio di ragionevolezza, il Giudice costituzionale dichiara di non aderire alle argomentazioni sostenute dalla Regione Lombardia sotto il profilo tanto della differente disciplina tributaria caratterizzante le diverse tipologie di reddito, quanto del contributo finanziario offerto dai lavoratori dipendenti all'edilizia residenziale pubblica ai sensi dell'art. 10, della l. n. 60/1963. In riferimento a tale ultima argomentazione difensiva, in specie, la Corte pone in luce almeno tre fattori in virtù dei quali ritenere la disparità di trattamento in parola irragionevole: in primo luogo, l'obbligo di versamento previsto a carico dei lavoratori dipendenti è venuto meno in data 31 dicembre 1995; in secondo luogo, acquista rilievo la circostanza per la quale la categoria dei pensionanti, rientranti nella prima area di assegnatari (area della protezione *ex* art. 31, co. 4, lett. *a*) comprende *ex* lavoratori autonomi ed *ex* lavoratori dipendenti, sì da svuotare di fondamento la presunta correlazione tra beneficio e contribuzione data all'edilizia residenziale urbana; da ultimo, l'irragionevolezza di fondo di una differenziazione di trattamento posta a pregiudizio dei nuclei familiari economicamente fra i più deboli, per il solo fatto che essi sono sostenuti dal reddito di un'altra categoria di lavoratori (*Cons. in dir., p.to 7.2*). Sulla scorta delle riportate argomentazioni, la Corte costituzionale conclude nel senso della irragionevolezza della disciplina censurata, la quale, oltretutto contrastante con l'art. 3 Cost., parrebbe porsi in distonia con l'art. 35, co. 1, Cost. a tutela del lavoro «in tutte le sue forme» e dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli censurati nella parte in cui non consentono di inquadrare nell'area della protezione, ai fini della determinazione del canone di locazione sopportabile, i nuclei familiari con redditi da lavoro autonomo con ISEE-ERP di valore corrispondente a tale area. [A.C. Visconti]

I PRINCIPI FONDAMENTALI IN MATERIA DI «GOVERNO DEL TERRITORIO» E «PROTEZIONE CIVILE» SONO LA CORNICE DEGLI INTERVENTI REGIONALI IN MATERIA SISMICA

Corte cost., sent. 27 aprile – 31 maggio 2021, n. 115, Pres. Coraggio, red. Barbera

Giudizio di legittimità in via principale

[Art. 4, c. 1°, lett. b), della legge della Regione Liguria 24/12/2019, n. 29]
(art. 117 terzo comma Cost. in relazione ai principi fondamentali delle materie «governo del territorio» e «protezione civile»)

La Corte costituzionale dichiara non fondato il ricorso promosso dallo Stato nei confronti di una legge della Regione Liguria, riguardante i **controlli richiesti sui progetti esecutivi di costruzioni in zone sismiche**. La legge regionale prevedeva testualmente che «gli enti delegati, nel caso di deposito dei progetti, esercitano il controllo sugli stessi con metodo a campione, con le modalità fissate nel provvedimento di cui all'articolo 5-bis, comma 1, lettera c)», andando così a violare – secondo l'avviso dell'Avvocatura di Stato – i **principi fondamentali** in materia di «**governo del territorio**» e «**protezione civile**» espressi nell'art. 94-bis t.u. edilizia, secondo i quali possono essere previsti interventi legislativi regionali di tipo solo confermativo (comma 2) e sono ammessi **controlli con modalità a campione** solo per gli interventi di «**minore rilevanza**» o «**privi di rilevanza**» (commi 4 e 5) e non per quelli considerati «**rilevanti**», che devono prevedere **controlli diretti**. A parere dell'Avvocatura di Stato, infatti, interventi legislativi delle Regioni in materia sismica potrebbero generare «sovrapposizioni della stessa normativa regionale a quella statale, causando ambiguità e incertezza in ordine alla disciplina applicabile in concreto» e generano la violazione di due profili in relazione ai principi fondamentali espressi dall'art. 94-bis del t.u. edilizia. Concentrandosi sul secondo dei due profili evidenziati (il primo non merita di essere riportato perché taciuto di inammissibilità dalla Corte per oscurità della motivazione), **lo Stato lamentava l'intromissione nella sua sfera di competenza**, in quanto la norma regionale, vista la sua formulazione, pareva incidere sulla determinazione dei tipi di controlli sismici da effettuare, allargando alla metodologia a campione anche con riguardo agli interventi «rilevanti». **La difesa della Regione** su questo punto, invece, si concentrava nel sottolineare la funzione di mero riordino dei soggetti individuati per svolgere questi tipi di controllo (dalla Provincia prima, alla Regione oggi) e **sosteneva che la norma**

regionale non altera la disciplina dei controlli a campione e la classificazione degli interventi a seconda della loro idoneità a costituire pericolo per la pubblica incolumità. La soluzione adottata dalla **Corte costituzionale** è di infondatezza della questione, **per erronea interpretazione della disciplina regionale.** A parere dei giudici costituzionali, infatti, essendo la disciplina degli interventi edilizi in zone sismiche **competenza concorrente** tra Stato e Regioni (governo del territorio e protezione civile), in questa fattispecie i **due principi fondamentali** ricavabili dalla disciplina statale sono il **preavviso scritto degli interventi edilizi in zona sismica** e l'**autorizzazione preventiva** ai lavori dell'ufficio regionale competente, che prevede **diverse tipologie di controlli sulla base della classificazione delle zone di rischio:** controlli diretti sui progetti per gli interventi rilevanti e controlli a campione per interventi di minore rilevanza e privi di rilevanza. Ebbene, **questa cornice di disciplina statale**, che non ammette differenziazioni legate ai diversi ambiti territoriali, **non muta nel suo rapporto con la normativa ligure** sopramenzionata perché le funzioni di coordinamento e di indirizzo che l'art. 5 bis, comma 1, lettera a) riconosce alla Giunta regionale **non incide sul regime autorizzatorio richiesto per gli «interventi rilevanti»** (ovvero il controllo sempre diretto sul sito edilizio e mai a campione), non violando così in via diretta i principi fondamentali espressi nel t.u. edilizia. Quello che cerca di realizzare, invece, **la norma regionale contestata è una razionalizzazione sul territorio ligure delle altre due tipologie di interventi** («meno rilevanti» e «privi di rilevanza»), **riconoscendo alla Giunta una funzione di garanzia dell'uniformità e omogeneità di questi tipi di interventi in materia sismica.** Pertanto, non essendoci contrasto tra i principi fondamentali espressi dalla legge statale e la normativa di dettaglio espressa dalla legge regionale, la questione è stata dichiarata infondata. [F. Medico]

**LA PROLIFERAZIONE DEGLI UNGULATI TRA MISURE
REGIONALI DI CONTENIMENTO E STANDARD DI SALVAGUARDIA
DELLA FAUNA SELVATICA**

Corte cost., sent. 12 maggio – 31 maggio 2021 n. 113, Pres. Coraggio, red.
Antonini

(l. Reg. Molise n. 1/2020, art. 12, co. 5, lett. a)

[Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); art. 18, co. 1 e 2, l. n.
157/1992]

Sentenza 28 aprile – 3 giugno 2021 n. 116, Pres. Coraggio, red. Prosperetti

(l. Reg. Sardegna n. 5/2020, art. 1, co. 1, lett. a)

[Costituzione art. 117, secondo comma, lettera s; art. 3, primo comma,
statuto speciale; art. 19, co. 2, l. n. 157/1992]

1. Con le due sentenze in epigrafe la Corte affronta il tema della eccessiva proliferazione dei cinghiali e delle misure intraprese a livello regionale, per ovviare all'«indubbia problematica». Dette misure contrastano tuttavia con la disciplina a protezione della fauna selvatica, la quale ricade nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» di competenza statale, da garantire attraverso *standard* minimi di protezione valevoli sul territorio nazionale.

1.1. Con la prima pronuncia viene dichiarata **l'illegittimità costituzionale** dell'impugnata disposizione della Regione Molise, la quale modifica la legge reg. n.19/1993 sulla protezione della fauna selvatica omeoterma e sul prelievo venatorio, aggiungendo all'art. 27, il comma 1-*bis*. La disposizione prevede che **ai fini del riequilibrio della fauna selvatica**, ove la presenza sul territorio regionale di **una specie faunistica risulti eccessiva**, «**la Giunta regionale**, ai fini della riduzione delle criticità arrecate, **può con propri atti estendere il periodo del prelievo venatorio per l'intero arco temporale** inteso dall'inizio al termine dell'intera stagione venatoria». Per la Corte la disposizione si pone **in conflitto con l'art. 18, co. 2, della legge n. 157/1992**. Detta normativa, nel riconoscere alle Regioni la facoltà di modificare i termini entro i quali è possibile l'esercizio dell'attività venatoria, una volta disposto che questi restino comunque contenuti

tra il 1° settembre e il 31 gennaio, **richiede anche il «rispetto dell'arco temporale massimo indicato** al comma 1». Quest'ultimo, a sua volta, individua cinque gruppi di specie cacciabili con il relativo, circoscritto, arco temporale entro cui è autorizzato l'esercizio venatorio: si tratta di periodi dalle differenti durate, ma sempre e in ogni caso inferiori all'intero intervallo di tempo intercorrente tra il 1° settembre e il 31 gennaio, come specificato dalla Corte.

In altre parole **la disposizione impugnata ha inciso non solo sui periodi di caccia**, che sono modificabili, **ma anche sulle relative durate, che non possono essere superiori a quelle stabilite**, e che, comunque, non possono essere estese all'intera stagione venatoria.

Precisa il giudice costituzionale come **il legislatore regionale**, nell'esercizio della propria competenza legislativa residuale in materia di caccia, **abbia dunque violato l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., riducendo il livello di protezione della fauna selvatica** stabilito – mediante la definizione della durata dei periodi venatori – dall'art. 18, commi 1 e 2, della legge n. 157/1992. Detta **disciplina rientra nella tutela dell'ambiente e dell'ecosistema**, essendo finalizzata ad assicurare, attraverso *standard* minimi e uniformi di tutela valevoli sull'intero territorio nazionale (sentenza n. 7/2019), la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili (sentenza n. 40/2020).

L'impugnata disposizione si pone anche in contrasto con l'art. 18, co. 2, della legge n. 157, il quale subordina la modifica dei termini del prelievo venatorio anche al «previo parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica» (confluito nell'ISPRA). Tale parere non è previsto dalla norma impugnata: anche sotto quest'aspetto si realizza una contrazione degli *standard* di tutela della fauna definiti dalla normativa statale (sentenza n. 10 del 2019).

2. Sempre con riferimento alle **misure regionali di contrasto alla proliferazione degli ungulati**, la sentenza n. 116 sancisce l'illegittimità costituzionale della norma della Regione Sardegna, nella parte in cui prevede che, **per l'esecuzione dei piani di abbattimento della fauna selvatica, le Province e la città metropolitana di Cagliari si avvalgono dei proprietari e conduttori** dei fondi su cui i piani vanno attuati **o di loro delegati**. La norma precisa altresì che **coloro i quali svolgono l'attività di abbattimento**, oltre a essere muniti della licenza di porto di fucile per la caccia e dell'autorizzazione per l'esercizio venatorio, **devono aver partecipato a corsi di formazione specifici** per il controllo della fauna selvatica e aver superato i relativi esami.

Nella specie, la questione di costituzionalità si incentra **sulle condizioni della delega dei soggetti abilitati all'abbattimento della fauna nociva** e in particolare

sulle caratteristiche del corso di formazione e dei relativi esami cui devono essere sottoposti i delegati all'abbattimento della detta fauna.

Il controllo della fauna selvatica in effetti è demandato alle Regioni (art. 19, l. n. 157/1992, evocato come norma interposta) e deve essere espletato mediante il ricorso a metodi ecologici e, solo allorché l'Istituto nazionale per la fauna selvatica (oggi ISPRA) abbia verificato l'inefficacia di tali metodi, le Regioni possono autorizzare piani di abbattimento. I suddetti piani, ai sensi del co. 2 dell'art. 19 della detta legge n. 157, vengono attuati dalle amministrazioni tramite le guardie provinciali che possono avvalersi dei proprietari e dei conduttori dei fondi interessati oltre che delle guardie forestali e comunali, con il fine precipuo di tutelare l'ecosistema, tanto che lo strumento è preso in considerazione quale *extrema ratio* (sentenze n. 44 del 2019 e n. 217 del 2018).

Con la **sentenza n. 21 del 2021**, inoltre, **si è ritenuto non tassativo l'elenco dei soggetti abilitati al contenimento della fauna nociva** previsto dal richiamato art. 19, anche per limitare le popolazioni di date specie di fauna selvatica che hanno subito un notevole incremento. **L'ampliamento dell'elenco ai «meri cacciatori» è stato ritenuto legittimo, a condizione che questi frequentino corsi regionali di preparazione al controllo faunistico sulla base di programmi concordati con l'ISPRA**, al fine di garantire il livello di tutela ambientale minimo e uniforme imposto dallo Stato.

Da questo assunto risulta che se, da un canto, la Regione Sardegna ha migliorato il livello di tutela ambientale imponendo anche ai titolari dei fondi la frequenza di corsi regionali e il superamento dell'esame finale, dall'altro, **con riferimento alla delegabilità degli abbattimenti a soggetti diversi dai proprietari e conduttori, detti corsi non risultano pienamente idonei a legittimare l'ampliamento dell'elenco dei soggetti autorizzati agli abbattimenti.** [F. Covino]

**IL GIUDICE DELLE LEGGI NON INTERVIENE SUL
TRATTAMENTO SANZIONATORIO DEL FURTO IN ABITAZIONE, MA
INVITA IL LEGISLATORE A UN DOVEROSO RIPENSAMENTO**

**Corte cost., sent. 12 maggio 2021 – 7 giugno 2021, n. 117, Pres. Coraggio, red.
Petitti**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 624-*bis* c.p.]

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

Con la sentenza n. 117 del 2021, la Corte costituzionale si confronta con il trattamento sanzionatorio riservato all'ipotesi di furto in abitazione, sollevata dal Tribunale di Lecce, che, con ordinanza del 19 febbraio 2020, ha sollecitato il controllo in ordine ai parametri di cui agli artt. 3 e 27 Cost.

Dopo aver ripercorso l'*escalation* legislativa che (con modifiche introdotte nel 2001, nel 2017 e nel 2019) ha condotto all'attuale risposta sanzionatoria per la fattispecie penale di cui all'art. 624-*bis* c.p., la Corte isola tre distinti profili di censura sottoposti alla sua attenzione, cui corrispondono tre diversi *petita* racchiusi nell'atto di promovimento: «in primo luogo, sarebbe eccessivo il minimo edittale della pena detentiva, e occorrerebbe quindi ridurne l'entità; sarebbe poi necessaria la previsione di una "ipotesi lieve", e occorrerebbe quindi introdurne la fattispecie; infine, il divieto di bilanciamento tra circostanze impedirebbe al giudice di adeguare la pena al disvalore del fatto, e andrebbe quindi rimosso».

Quanto al primo *petitum*, la Corte, rifacendosi ai propri precedenti, ricorda che l'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale riguardanti l'entità della pena edittale «è subordinata all'indicazione da parte del giudice *a quo* di previsioni sanzionatorie già rinvenibili nell'ordinamento, le quali, trasposte all'interno della norma censurata, garantiscano coerenza alla logica perseguita dal legislatore, una volta emendata dai vizi di illegittimità costituzionale adottati e riscontrati». Nel caso specifico, visto che nessuno dei *tertia comparationis* individuati dal rimettente esprime un'offensività omogenea a quella del furto in abitazione, il Giudice delle leggi opta per l'inammissibilità della questione; non senza aver però invitato il legislatore a ripensare l'entità della risposta penale per la fattispecie oggetto del sindacato.

Analoga sorte – quella della declaratoria di inammissibilità – viene poi riservata anche al secondo profilo di censura. E ciò per due ragioni: da un lato,

perché il giudice *a quo* «non chiarisce se l’omissione normativa che egli denuncia riguardi la previsione di una specifica circostanza attenuante [...] oppure la previsione di un’autonoma fattispecie incriminatrice distinta per lieve entità»; in secondo luogo, perché il rimettente «neppure specifica l’oggetto della “lieve entità” cui intende riferirsi, che ovviamente non potrebbe esaurirsi nella speciale tenuità del danno patrimoniale, invero già considerata quale attenuante comune dall’art. 62, primo comma, numero 4), c.p.». A tale secondo proposito, la Corte considera altresì come la violazione del domicilio caratteristica di tale fattispecie incriminatrice difficilmente risulti graduabile.

A differenza dei primi due, il terzo *petitum* approda invece allo scrutinio nel merito, salvo però essere deciso nel senso dell’infondatezza della questione. La motivazione sul punto è accurata e ricca di riferimenti alla precedente giurisprudenza con cui la Corte ha affrontato situazioni analoghe. In via di estrema sintesi, il Giudice delle leggi non aderisce alle prospettazioni del giudice *a quo*, essendo «il divieto posto a servizio di un bene giuridico di primario valore – l’intimità della persona raccolta nella sua abitazione –, al quale il legislatore ha scelto di assegnare una tutela rafforzata, con opzione discrezionale e non irragionevole». [E. Valentini]

**BENEFICI ABITATIVI PER CONIUGI SEPARATI:
IRRAGIONEVOLE ESCLUDERE I CONDANNATI PER REATI DI
STALKING, VIOLAZIONE DEGLI OBBLIGHI DI ASSISTENZA
FAMILIARE E MALTRATTAMENTI IN FAMIGLIA**

**Corte cost., sent. 28 aprile 2021 – 10 giugno 2021, n. 118, Pres. Coraggio, red.
Viganò**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[artt. 10, comma 1, lett. a), b) e c), e 42, comma 4, l. r. Abruzzo n. 3 del 2020
(Legge di stabilità regionale 2020)]

(artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lett. s), Cost.)

Oggetto del ricorso governativo sono più norme della legge di stabilità 2020 della regione Abruzzo. Le censure relative all’art. 10, comma 1, che modificava una precedente legge regionale sull’attività edilizia, incidendo sulla data di riferimento per il recupero dei sottotetti, non giungono ad accoglimento (e in parte nemmeno al sindacato di merito). Diversa è la sorte dell’art. 42, comma 4, della stessa legge, impugnato per contrasto con l’art. 3 Cost. in quanto **volto ad**

escludere «dai benefici abitativi e di sostegno economico [...] i soggetti condannati con sentenza passata in giudicato per reati contro la persona», tra cui i delitti di atti persecutori, di violazione degli obblighi di assistenza familiare e di maltrattamenti in famiglia. La norma si colloca nell'ambito degli interventi di sostegno abitativo in favore di coniugi, separati o divorziati, obbligati al versamento dell'assegno di mantenimento dei figli, in condizioni di disagio sociale ed economico. Mentre il comma 3 dell'art. 42 esclude da tali benefici i «coniugi separati o divorziati che vengano meno ai loro doveri di cura e mantenimento dei figli», il censurato comma 4 esclude i genitori condannati in via definitiva per reati contro la persona. La Corte rileva che la *ratio* delle misure di sostegno, ovverosia «rispondere a situazioni di bisogno economico e abitativo spesso conseguenti a una separazione o a un divorzio, [...] opera, all'evidenza, anche nei confronti del **genitore che abbia subito in passato condanne per reati contro la persona, il quale resta cionondimeno titolare del diritto, e prima ancora del dovere, di esercitare la propria responsabilità genitoriale nei confronti dei figli**». Nemmeno la modifica intervenuta *medio tempore*, volta a circoscrivere l'esclusione ai soli delitti di atti persecutori, di violazione degli obblighi di assistenza familiare e di maltrattamenti in famiglia, è in grado di sanare il vizio: la circostanza che la preclusione operi in modo indifferenziato, a prescindere dalla commissione di quei fatti in danno dei figli, e assoluto, a prescindere dal tempo della commissione del reato, **la rende irragionevole**. L'esclusione dal beneficio, poi, non potrebbe trovare spiegazione «in una finalità in senso lato sanzionatoria [...] dal momento che una simile finalità esulerebbe, all'evidenza, dalle competenze regionali». [C. Domenicali]

**PROCESSO AMMINISTRATIVO: IL TERMINE PER LA
RIASSUNZIONE
NON PUÒ DECORRERE DALL'ENTRATA IN VIGORE DELLA
LEGGE
CHE MODIFICA LA GIURISDIZIONE (O LA COMPETENZA) IN
CORSO DI CAUSA**

**Corte cost., sent. 11 maggio – 10 giugno 2021, n. 119, Pres. Coraggio, red. De
Petris**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 41, comma 5, della legge 23 luglio 2009, n. 99 (Disposizioni per lo
sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia)]

(artt. 3, 24, 111 Cost.)

Con l'art. 41 della legge n. 99 del 23 luglio 2009, il Legislatore ha devoluto alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e alla competenza territoriale del T.A.R. Lazio una serie di controversie relative a procedure e provvedimenti amministrativi concernenti impianti energetici. Il quinto comma dello stesso articolo, peraltro, prevedeva che il nuovo riparto di giurisdizione e competenza si applicasse **«anche ai processi in corso alla data di entrata in vigore della presente legge»** attribuendo altresì alle parti **«l'onere di riassumere [dinanzi al T.A.R. Lazio, sede di Roma] il ricorso e l'istanza cautelare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge»**.

Il Consiglio di Stato, pur non contestando le scelte del legislatore sul riparto di giurisdizione e competenza, né la deroga al principio di *perpetuatio iurisdictionis* (disciplinato dall'art. 5 c.p.c. e applicabile al processo amministrativo in forza del rinvio di cui all'art. 39 c.p.a.) dubita però della legittimità costituzionale di quest'ultima disposizione, nella parte in cui non prevede che il termine per la riassunzione in corso di causa decorra (non dall'entrata in vigore della legge bensì) da uno specifico avviso alle parti (cfr. sent. 111 del 1998).

In particolare, il supremo consesso di Giustizia Amministrativa era investito di un appello relativo ad una controversia nella quale – in primo grado – il T.A.R. Lazio aveva appunto rilevato la tardività della riassunzione (il ricorso era stato originariamente incardinato dinanzi al T.A.R. Calabria).

Ad avviso del giudice rimettente, la decorrenza automatica del termine per riassumere un giudizio (per altro originariamente incardinato secondo il riparto

di competenza vigente *ratione temporis*) senza che le parti siano previamente avvisate del predetto onere appare «manifestamente irragionevole, nonché lesiva del diritto di difesa e del principio del giusto processo».

La disposizione censurata, benché abrogata con l'entrata in vigore del D.Lgs. 104/2010 (Codice del processo amministrativo), trova applicazione – ad avviso del rimettente – nel giudizio *a quo* in quanto l'effetto dell'estinzione è maturato nel 2009 e quindi in data anteriore all'abrogazione.

La Corte ha condiviso le censure sollevate dal giudice rimettente in relazione all'art. 3 Cost. Infatti, ad avviso dei giudici costituzionali **le deroghe al principio di *perpetuatio iurisdictionis* devono «essere accompagnate**, allorché comportino l'onere per la parte di riassumere il giudizio davanti al giudice competente entro un termine perentorio, **da accorgimenti che garantiscano alle parti stesse l'effettiva conoscenza del mutamento normativo, medio tempore intervenuto**. E ciò in ragione, per un verso, del naturale affidamento che le parti ripongono nella stabilità della competenza del giudice, una volta che il processo abbia avuto inizio, e, per altro verso, della particolare gravità della sanzione della decadenza che presidia il mancato adempimento dell'onere nel termine prescritto».

La disposizione, infatti, spiega la Corte, si appalesa come eccentrica non solo rispetto al principio generale di *perpetuatio iurisdictionis*, ma anche rispetto ad ipotesi analoghe di estinzione del giudizio per inerzia delle parti (come nel caso della perenzione per i ricorsi ultraquinquennali, che è preceduta da apposito avviso di segreteria), nonché ai casi di rilevato difetto “originario” di giurisdizione (cfr. art. 59 della legge 18 giugno 2009, n. 69) o di sopravvenuto difetto di competenza per *ius superveniens* (come quello disciplinata decreto-legge 30 novembre 2005, n. 245), che prevedono che la riassunzione avvenga previa pronuncia declinatoria da parte del giudice.

Conseguentemente, la Corte ha dichiarato l'illegittimità del quinto comma dell'art. 41 della legge n. 99 del 23 luglio 2009 «**nella parte in cui prevede che il termine per la riassunzione del ricorso decorra dalla data di entrata in vigore della legge**» per violazione del principio di ragionevolezza, con assorbimento delle ulteriori qqdill. [F. Conte]

UNA RIFORMA INDIFFERIBILE: LA CORTE AMMONISCE IL LEGISLATORE IN TEMA DI RISCOSSIONE DEI TRIBUTI

Corte cost, sent. 25 maggio – 10 giugno 2021 n. 120 Pres. Coraggio, red.
Antonini

Questione segnalata nel bollettino delle questioni pendenti [n. 4/2020](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 17, comma 1, d.l. 13 aprile 1999, n. 12, come sostituito dall-art. 32, comma 1, lett. a) del d.l. 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, nella legge 28 gennaio 2009, n. 2]

(Artt. 3, 23, 24, 53, 76, 97 Cost)

Con la sentenza in esame la Corte ammonisce il legislatore in merito alla necessità di una riforma del sistema di riscossione dei tributi. La questione sollevata dalla Commissione tributaria provinciale di Venezia ha ad oggetto la determinazione dell'aggio di riscossione. Tale meccanismo é essenzialmente volto a remunerare i costi che l'agente di riscossione affronta in relazione alle operazioni infruttuose facendo gravare l'onere complessivo della riscossione sui soggetti morosi.

La Corte accoglie l'eccezione sollevata dall'Avvocatura dello Stato, secondo cui la richiesta del ricorrente sarebbe essenzialmente diretta a una riforma di sistema, in assenza di precedenti normativi o giurisprudenziali adeguati (v. sent. 99/2019). Nel fare ciò lancia tuttavia un monito al legislatore. La Corte mostra, anche facendo riferimento alle relazioni sul rendiconto generale dello Stato della Corte dei Conti, di essere consapevole dell'entità delle esecuzioni infruttuose e, in generale, dell'insufficienza dell'indice complessivo di riscossione, che, in virtù della disciplina censurata, 'degenera nel paradosso di **addossare su una limitata platea di contribuenti, individuati in ragione della loro solvenza (tardiva rispetto alla fase dell'accertamento dei tributi), il peso di una solidarietà né proporzionata, né ragionevole**, perché originata, in realtà, dall'ingente costo della «sostanziale impotenza dello Stato a riscuotere i propri crediti» (Corte dei conti, sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione 8 aprile 2021, n. 4, pagina 9) nei confronti dei contribuenti insolventi'. Tale insufficienza determina inoltre un **grave pregiudizio al dovere tributario**, essenzialmente collegato non solo agli obblighi di **solidarietà** sanciti dall'art. 2 Cost., ma anche alla **tutela dei diritti**

civili e sociali e al perseguimento dell'**eguaglianza sostanziale**. Di qui l'urgenza di un intervento riformatore. La determinazione delle modalità di tale intervento spetta tuttavia al legislatore nell'esercizio della sua **discrezionalità** (v. sent 219/2019). È quindi inammissibile la richiesta, in senso additivo, del giudice rimettente. [M. Morvillo]

ALCUNE CRITICITÀ NELLA DISCIPLINA DI URBANIZZAZIONE E DI EDILIZIA DELLA REGIONE LIGURIA

Corte cost., sent. 27 aprile – 17 giugno 2021, n. 124, Pres. Coraggio, red. Sciarra

Questione segnalata nel bollettino delle questioni pendenti n. 3/2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 2, c. 1, secondo periodo; 3, c. 1, 2 e 3; 4, c. 1, 2 e 3, della legge della Regione Liguria 24 dicembre 2019, n. 30, e degli artt. 8, c. 1, lett. b), e 24, c. 2 e 3, della legge della Regione Liguria 06 febbraio 2020, n. 1]

(artt. 3, 9, 32, 117, commi 2, lettera s), e 3, della Costituzione)

È costituzionalmente illegittimo l'art. 2, comma 1, secondo periodo, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, nella parte in cui subordina gli interventi consistenti nel mero **mutamento di destinazione d'uso** senza opere alla **SCIA** degli immobili posti nei centri storici (zone territoriali omogenee A, di cui all'art. 2 del d.m. n. 1444 del 1968), in quanto, la definizione dei **titoli abilitativi** per i diversi interventi edilizi costituisce principio fondamentale nella materia di **legislazione concorrente "governo del territorio"** e vincola la normativa regionale di dettaglio (anche con specifico riguardo ai mutamenti di destinazione d'uso). Come già rilevato, infatti, la disciplina del testo unico dell'edilizia (art. 10, comma 1), interpretata alla luce della giurisprudenza amministrativa e di legittimità, «impone il **permesso di costruire** per i mutamenti di destinazione d'uso nei centri storici anche in assenza di opere» (sentenza n. 2 del 2021). Viceversa, l'art. 3, comma 1 non ha introdotto una deroga non consentita al regime statale dei titoli abilitativi e non ha delineato una peculiare tipologia di permesso di costruire in deroga: la disposizione impugnata ha il fine precipuo di definire il campo di applicazione degli interventi di riutilizzo dei locali accessori e delle pertinenze di un fabbricato, anche collocati in piani seminterrati, e degli

immobili non utilizzati, anche diruti, e riguarda i profili eminentemente urbanistici degli interventi, senza alterare il regime dei titoli abilitativi. Tuttavia, lo stesso articolo viola l'art. 9 Cost. che sancisce il principio fondamentale della **tutela del paesaggio** (valore primario e assoluto e che investe i contenuti ambientali e culturali connessi alla morfologia del territorio, e dunque all'ambiente nel suo aspetto visivo: v. sentenza n. 367 del 2007). La disposizione impugnata entra in conflitto con tale principio fondamentale, nella parte in cui consente la realizzazione degli interventi di riutilizzo di locali accessori e pertinenze di un fabbricato, anche collocati in piani seminterrati, e di immobili non utilizzati, anche diruti, in deroga alla disciplina del "Piano territoriale di coordinamento paesistico regionale". Infatti, il "Piano territoriale di coordinamento paesistico" coniuga le funzioni di disciplina urbanistica con quelle di tutela dei valori paesistici ed ambientali ed è riconducibile, pertanto, alla categoria dei piani tematici, che adempiono a una funzione più complessa di quella di coordinamento dell'assetto urbanistico regionale, caratteristica dei piani territoriali. Inoltre, rappresenta l'atto di pianificazione preordinato alla tutela paesaggistica nelle more dell'approvazione del "Piano paesaggistico", che è in corso di elaborazione congiunta con il Ministero per i beni e le attività culturali.

È costituzionalmente illegittimo anche l'art. 3, comma 2, secondo periodo, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, in quanto fissa requisiti di **altezza interna degli edifici** ad uso abitativo inferiori a quelli prescritti dalla fonte statale. Infatti, le prescrizioni riguardanti l'altezza interna degli edifici perseguono l'essenziale finalità di conformare l'attività edilizia anche a garanzia del diritto alla salute nel contesto dell'abitazione, spazio di importanza vitale nell'esistenza di ogni persona. Tali prescrizioni si configurano, pertanto, come principi fondamentali nella materia "governo del territorio", vincolanti per la legislazione regionale di dettaglio.

Non è invece illegittimo l'art. 4 comma 3 della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, in quanto non consente alcuna deroga retroattiva idonea a rendere legittime condotte non considerate tali al momento della loro realizzazione per la non conformità agli strumenti urbanistici di riferimento. Gli interventi disciplinati dal legislatore regionale riguardano, infatti, immobili legittimamente assentiti o per i quali si è positivamente concluso il vaglio dell'amministrazione.
[M. Caldironi]

**LA DISCIPLINA DELL'EMERGENZA NON PUÒ INIBIRE
L'INIZIATIVA ECONOMICA: PROFILI DI ILLEGITTIMITÀ
COSTITUZIONALE DI UNA LEGGE DELLA REGIONE PIEMONTE**

**Corte cost., sent. 11 maggio – 17 giugno 2021, n. 125, Pres. Coraggio, red.
Sciarra**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 23, c. 2°, 52, 61, 62 e 79 della legge n. 13 del 2020 della Regione
Piemonte]

(artt. 3, 24, 41 e 97 Cost.)

La Corte Costituzionale si è pronunciata su una pluralità di questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri a proposito degli artt. 23, comma 2, 52, 61, 62 e 79 della legge n. 13 del 2020 della Regione Piemonte, intervenuta con misure di sostegno finanziario e di semplificazione legislativa nel corso dell'emergenza pandemica.

Nelle more del giudizio, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha rinunciato alle questioni di legittimità riguardanti gli artt. 23, comma 2, e 79 della legge n. 13 del 2020 della Regione Piemonte, per intervenute modifiche nel quadro normativo di riferimento.

La sentenza 125 del 2021 ha dichiarato fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in merito all'art. 52 della legge n. 13 del 2020 della Regione Piemonte, per profili di violazione dell'art. 117, comma 2, lettera e) e della competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza».

La disposizione impugnata aveva sospeso per otto mesi la possibilità di presentazione di domande per l'ampliamento, il trasferimento di sede e l'apertura di nuovi centri commerciali, giustificando questa sospensione per ragioni legate all'emergenza pandemica.

La Corte ha rilevato come la disposizione costituisse una barriera di mercato all'ingresso di nuovi operatori, che impediva di fatto l'avvio di nuove attività e la competizione con quelle già esistenti.

Il dettato legislativo creava una disparità fra gli operatori economici attivi nel territorio del Piemonte, impossibilitati ad avviare, estendere o trasferire i propri esercizi commerciali, rispetto a quelli presenti in altre regioni italiane.

Il principio di liberalizzazione del commercio trova, fra l'altro, espressione nell'art. 31 de decreto-legge n. 201 del 2011, che ha sancito «la libertà di apertura

di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura».

Per queste ragioni, il giudice costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 52, essendo contrastante col principio di tutela della concorrenza dell'art. 117, comma 2, lettera e) Cost., di competenza esclusiva dello Stato.

La sentenza della Corte ha invece dichiarato non fondate le questioni di legittimità relative agli artt. 61 e 62 della legge n. 13 del 2020 della Regione Piemonte, promosse dalla Presidenza del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 3, 5, 9, 97, 117, secondo comma, lettera s), e 120 Cost.

Il piano regolatore generale comunale (PRG), deve essere necessariamente conforme al piano paesaggistico regionale (PPR): per perseguire tale finalità, le procedure di elaborazione del PRG e delle principali varianti devono coinvolgere il Ministero dei beni e delle attività culturali (MIBAC), come istituzione competente a curare gli aspetti riguardanti i beni paesaggistici tutelati ex art. 9 Cost.

Secondo il ricorrente, le modifiche alle procedure amministrative poste in essere dagli artt. 61 e 62 della legge n. 13 del 2020 della Regione Piemonte sarebbero state operate in violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela ambientale, non essendo stato adeguatamente coinvolto il MIBAC sia in alcuni aspetti di definizione della nuova disciplina (con conseguente violazione del principio di leale collaborazione), sia nella possibilità di partecipare ad alcune procedure amministrative riguardanti i PRG.

La Corte Costituzionale ha respinto le questioni di costituzionalità sollevate, evidenziando come l'art. 145, comma 5, del Codice dei beni culturali sancisca come la Regione sia competente a disciplinare il procedimento di conformazione dei PRG alle previsioni della pianificazione paesaggistica regionale, esercitando la propria competenza in materia di «governo del territorio».

La Corte Costituzionale ha rilevato come già l'art. 15 bis della legge n. 56 del 1977 della Regione Piemonte abbia previsto come il MIBAC debba partecipare obbligatoriamente alla procedura amministrativa di elaborazione del PRG, mediante il rilascio di un parere vincolante.

Successivamente, l'accordo stipulato il 14 marzo 2017 fra MIBACT e Regione Piemonte ha previsto sia la partecipazione del MIBACT all'elaborazione del PPR, sia il contributo degli organi ministeriali nelle procedure di adeguamento dei PRG al PPR.

L'art. 17, comma 7, della legge n. 56 del 1977 della Regione Piemonte prevede, fra l'altro, il coinvolgimento del MIBACT nelle procedure di approvazione di varianti parziali che incidano in senso rilevante su beni di carattere paesaggistico, non solo chiedendo una pronuncia ministeriale in merito

alla conformità della variante al PPR, ma assegnando al parere favorevole un effetto determinante ai fini dell'approvazione della variante.

Sulla base di queste motivazioni, la Corte ha ritenuto non fondate le censure proposte dalla Presidenza del Consiglio in merito agli art. 61 e 62 legge n. 13 del 2020 della Regione Piemonte. [E. Verdolini]

REDDITO DI CITTADINANZA PER CITTADINI ONOREVOLI: NON è INCOSTITUZIONALE LA SOSPENSIONE IN CASO DI MISURE CAUTELARI PERSONALI

Corte cost., sent. 12 maggio – 21 giugno 2021, n. 126 Pres. Coraggio, *red.*

Amato

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 7-ter, comma 1, d.l. 20 gennaio 2019, n. 4, convertito con modificazioni
in l/ 28 marzo 2019, n. 26]

(Artt. 1, 2, 3, 4, 27, 29, 30, 21, 117, c. 1, Cost, principio di ragionevolezza)

Sono infondate le censure sollevate dal GIP del Tribunale di Palermo in relazione all'art. 7-ter, comma 1, del d.l. 4/2019 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), nella parte in cui prevede che l'erogazione del reddito di cittadinanza è sospesa nei confronti del beneficiario o richiedente cui è applicata una misura cautelare personale.

Nessuno dei parametri costituzionali invocati è ritenuto violato dalla norma in esame. In primo luogo, il giudice a quo lamenta la violazione degli art. 2 e 3 Cost. in quanto la sospensione del beneficio non sarebbe ancorata in una ragione giustificatrice diversa da quella puramente punitiva. Al centro del ragionamento della Corte, la considerazione che **il reddito di cittadinanza non è un beneficio di natura puramente economico-assistenziale, ma si inserisce in un più ampio disegno di riordino del Sistema di assistenza sociale e di razionalizzazione dei servizi per l'impiego**. In tale contesto, il legislatore ha previsto 'un particolare requisito di onorabilità per la richiesta del reddito di cittadinanza [...] che, al pari di qualsiasi altro requisito, deve sussistere non solo al momento della domanda, ma anche per tutta la durata dell'erogazione del beneficio economico' (v. sent. 122/2020). Il suo venir meno, come in caso di misure cautelari, determina il venir meno di un requisito necessario alla concessione del beneficio e giustifica quindi la sua sospensione. Tale sospensione **non ha quindi natura punitiva 'ma si collega appunto agli obiettivi dell'intervento legislativo'**, da un lato, dando corpo al **particolare requisito morale sotteso all'istituto**, e, dall'altro, essendo **'strumentale all'effettiva realizzazione del percorso di inserimento**

lavorativo, che può essere ostacolato o addirittura impedito dalla misura cautelare'. La sospensione quindi, pur opinabile, rientra nello spazio discrezionale attribuito al legislatore. Essa inoltre è compatibile con ulteriori redditi derivanti da lavoro o altri strumenti assistenziali e non ha effetto retroattivo.

In secondo luogo, non risultano fondate le censure relative agli artt. 1 e 4 Cost. La scelta legislativa di riservare il beneficio del reddito di cittadinanza a soggetti che non siano in condizione di pericolosità e che siano in grado di seguire un percorso di inserimento nel mercato del lavoro non si pone infatti in contrasto con il diritto al lavoro ma mira invece a realizzarlo. Non sono fondate neppure le censure sollevate in relazione agli artt. 29, 30 e 31 Cost, in quanto la sospensione inciderebbe sull'intero nucleo familiare. Tale sospensione si verifica infatti solo ove il destinatario sia il richiedente del beneficio, non ove un qualsiasi membro del nucleo familiare sia sottoposto a misura cautelare. Per quanto riguarda gli artt. 27 e 117 Cost, in relazione all'art. 48 CDFUE e all'art. 6 paragrafo 2 CEDU, la Corte ritiene le censure non fondate in quanto la sospensione è legata al venire meno di un particolare requisito morale, non a una ipotetica presunzione di colpevolezza. Infondata, infine, anche la censura relativa al principio di ragionevolezza, in quanto l'erogazione del beneficio, sospesa in caso di misura cautelare personale, riprenderebbe in caso di condanna (salvo nelle ipotesi di cui all'art. 7, comma 3, d.l. 4/2019). La censura è infondata in quanto la sospensione non poggia su una valutazione legata all'eventuale futura condanna del soggetto interessato, quanto piuttosto sulla sussistenza del provvedimento cautelare in sé: una volta cessato, la sospensione può essere revocata, ma non retroattivamente. [M. Morvillo]

**LA CORTE RIBADISCE LA PERSISTENTE POSSIBILITA' DI
RIPROPORRE LA RICHIESTA DI GIUDIZIO ABBREVIATO
CONDIZIONATO PRIMA DELLA DICHIARAZIONE DI APERTURA
DEL DIBATTIMENTO**

**Corte cost., sent. 12 maggio 2021 – 21 giugno 2021, n. 127, Pres. Coraggio,
red. Viganò**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[artt. 438, c. sesto, e 458, c. secondo]

(artt. 24, 111 Cost.)

Con ordinanza del 9 settembre 2020 il Tribunale ordinario di Lecce ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 438, comma 6, e 458, comma 2, c.p.p., in riferimento agli artt. 24 e 111 della Costituzione, «nella parte in cui non prevedono che, nel caso in cui il Gip rigetti la richiesta di giudizio abbreviato condizionato, l'imputato possa tempestivamente, nella fase dedicata alle questioni preliminari, riproporre la richiesta di rito alternativo al Giudice del dibattimento, e che questo possa sindacare la decisione del Gip ed ammettere il rito chiesto dall'imputato».

Nel caso specifico, l'imputato, destinatario di un decreto di giudizio immediato, aveva presentato richiesta di giudizio abbreviato condizionata; tale richiesta era stata respinta dal giudice per le indagini preliminari; di conseguenza, l'imputato aveva reiterato la domanda dinanzi al giudice del dibattimento, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento; a fronte di ciò, il Tribunale riteneva però che la possibilità, per l'imputato, di reiterare in sede di questioni preliminari la richiesta di giudizio abbreviato condizionata già in precedenza rigettata dal g.i.p. fosse preclusa in conseguenza delle modifiche operate (rispettivamente con legge n. 33 del 2019 e con legge n. 103 del 2017) sul comma 6 dell'art. 438 e sul comma 2 dell'art. 458 c.p.p.

Come noto, la possibilità di reiterare l'istanza di giudizio abbreviato condizionata prima della dichiarazione di apertura del dibattimento non è oggetto di un espresso riconoscimento legislativo, essendo stata introdotta dalla pronuncia costituzionale n. 169 del 2003: pronuncia che ha "integrato" l'art. 438 comma 6 e l'art. 458 comma 2 c.p.p., accordando all'imputato la possibilità di reiterare la richiesta già rigettata in udienza preliminare (o dal g.i.p. dopo l'emissione di decreto di giudizio immediato) prima della dichiarazione di

apertura del dibattimento di primo grado, contestualmente riconoscendo al giudice dibattimentale la possibilità di disporre il giudizio abbreviato.

Nonostante la disciplina del giudizio abbreviato sia stata nel frattempo più volte sottoposta a modifiche legislative, il legislatore non si è però mai fatto carico di “adeguare” il dettato codicistico a quell’importante pronuncia. E questo sebbene, secondo la Corte, «una espressa incorporazione di tali addizioni sarebbe stata maggiormente funzionale a garantire la certezza del diritto».

In questo contesto, le modifiche, operate sull’art. 438 comma 6 c.p.p. (dalla legge n. 33 del 2019, per regolare la specifica ipotesi di richiesta di giudizio abbreviato originariamente dichiarata inammissibile poiché concernente un delitto punito con l’ergastolo) e sull’art. 458 comma 2 c.p.p. (dalla legge n. 103 del 2017, per adeguare la disposizione alle ulteriori modifiche che hanno investito la disciplina del giudizio abbreviato) hanno indotto il giudice *a quo* a ritenere che quanto stabilito dalla sentenza costituzionale n. 169 del 2003 fosse stato superato, non avendo le due novelle esplicitamente recepito il dispositivo di quella pronuncia.

Tuttavia, in risposta all’atto di promovimento, la Corte ha affermato che il silenzio del legislatore non può essere interpretato come espressivo di una presunta volontà di derogare al *decisum* della sentenza n. 169 del 2003. E ciò in quanto le due novelle citate non hanno «operato una “rimozione” (*abrogatio*) della norma previgente, bensì una sua mera “modificazione aggiuntiva” (*subrogatio*), lasciandone inalterato il contenuto precettivo relativamente alla parte non modificata, e assicurando così la perdurante efficacia, senza alcuna soluzione di continuità, del dispositivo della sentenza n. 169 del 2003, che su quella norma si innestava».

La Corte ha dunque dichiarato l’inammissibilità delle questioni prospettate, riconoscendo che l’imputato che si sia visto rigettare la richiesta di giudizio abbreviato condizionato – in sede di udienza preliminare, ovvero dopo la notifica del decreto di giudizio immediato – può riproporre tale richiesta al giudice del dibattimento prima della dichiarazione di apertura del dibattimento medesimo, in forza della sentenza n. 169 del 2003: la quale continua a spiegare i propri effetti anche dopo le modifiche apportate agli artt. 438, comma 6, e 458, comma 2, c.p.p., rispettivamente, dalla legge n. 33 del 2019 e dalla legge n. 103 del 2017.

Infine, è doveroso segnalare che, nel caso specifico, con provvedimento successivo all’atto di promovimento, il Presidente della sezione procedente del Tribunale di Lecce ha disposto la prosecuzione del giudizio *a quo* nonostante la pendenza dell’incidente di costituzionalità (in contrasto dunque con quanto stabilito dall’art. 23, comma 2, della legge n. 87 del 1953); se pure ciò non ha determinato il difetto di rilevanza delle questioni (rilevanza che deve essere valutata *ex ante*, con riferimento al momento della relativa prospettazione), la

Corte ha comunque disposto la trasmissione degli atti al Procuratore generale presso la Corte di cassazione per gli eventuali provvedimenti di competenza. [E. Valentini]

LA SOSPENSIONE DELLE ESECUZIONI IMMOBILIARI SULLA PRIMA CASA È IRRAGIONEVOLE E SPROPORZIONATA

**Corte cost., sent. 9 giugno 2021 – 23 giugno 2021, n. 128, Pres. Coraggio, red.
Amoroso**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[d.l. n. 18/2020 art. 54 ter, introdotto dall'allegato alla l. conv. n. 27/2020, mod. dal d.l. n. 137/2020, art. 4, co. 1, conv. con mod. nella l. n. 176/2020, prorogato dal d.l. n. 183/2020, conv. con mod. nella l. 21/2021]

(artt. 3, co. 2, 24, co. 1, 41, 42, co. 3, 47, co. 2, 111, co. 2 e 117, co. 1 Cost., quest'ultimo in relazione all'artt. 6 Cedu e 1 Protocollo addizionale alla Cedu)

Diversi giudici a quibus hanno sollevato questioni dubitando della legittimità costituzionale dell'art. 54-ter d.l. n. 18/2020 che ha sospeso sino al 30 giugno 2021 in tutto il territorio nazionale «ogni procedura esecutiva per il pignoramento immobiliare, di cui all'art. 555 c.p.c., che abbia ad oggetto l'abitazione principale del debitore».

La Corte, dopo una ricostruzione dei provvedimenti adottati durante l'emergenza pandemica in ordine alle attività giudiziarie, appunta l'attenzione sull'art. 54-ter d.l. n. 18/2020 che si è caratterizzato, sin dall'inizio, per aver contemplato una sospensione generalizzata delle attività di alcune procedure esecutive immobiliari (quelle aventi ad oggetto l'abitazione principale del debitore) e non solo dei termini per il compimento degli atti processuali.

La Corte ha ripetutamente affermato che la garanzia – riconosciuta dall'art. 24, co. 1, Cost. – di poter agire in giudizio per la tutela dei propri diritti comprende anche l'esecuzione forzata, che è diretta a rendere effettiva l'attuazione del provvedimento del giudice (Corte cost., sent. n. 522/2002).

La tutela in sede esecutiva, infatti, è componente essenziale del diritto di accesso al giudice: l'azione esecutiva rappresenta uno strumento indispensabile per l'effettività della tutela giurisdizionale perché consente al creditore di soddisfare la propria pretesa in mancanza di adempimento spontaneo da parte del debitore (ex plurimis, Corte cost., sentt. n. 225/2018, n. 198/2010, n. 335/2004, n. 522/2002). La fase di esecuzione coattiva delle decisioni di giustizia,

proprio in quanto componente intrinseca ed essenziale della funzione giurisdizionale, deve ritenersi costituzionalmente necessaria (Corte cost., sent. n. 419/1995), stante che «il principio di effettività della tutela giurisdizionale [...] rappresenta un connotato rilevante di ogni modello processuale» (Corte cost., sentt. n. 225/2018 e n. 304/2011).

È certo riservata alla discrezionalità del legislatore la conformazione degli istituti processuali, con il

limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della disciplina (ex plurimis, Corte cost., sentt. n. 44/2016, n. 10/2013 e n. 221/2008); ma tale limite è valicato «ogniqualevolta emerga un'ingiustificabile compressione del diritto di agire» (Corte cost., sentt. n. 225/2018; negli stessi termini, n. 87/2021, n. 271/2019). La sospensione delle procedure esecutive deve costituire, pertanto, un evento eccezionale: «un intervento legislativo che di fatto svuoti di contenuto i titoli esecutivi giudiziali conseguiti nei confronti di un soggetto debitore può ritenersi giustificato da particolari esigenze transitorie qualora [...] siffatto svuotamento sia limitato ad un ristretto periodo temporale» (Corte cost., sent. n. 186/2013).

È ben vero che il legislatore ordinario – in presenza di altri diritti meritevoli di tutela, come quello fondamentale all'abitazione – può procrastinare la soddisfazione del diritto del creditore alla tutela

giurisdizionale anche in sede esecutiva. Deve però sussistere un ragionevole bilanciamento tra i valori costituzionali in conflitto, da valutarsi considerando la proporzionalità dei mezzi scelti in relazione alle esigenze obiettive da soddisfare e alle finalità perseguite (ex plurimis, Corte cost., sentt. n. 212/2020, n. 71/2015, n. 17/2011).

Nella fattispecie in esame, in particolare, viene in rilievo il diritto all'abitazione, che costituisce «diritto sociale» (Corte cost., sentt. n. 106/2018 e n. 559/1989) e «rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione» (Corte cost., sent. n. 44/2020).

Pertanto, le sollevate questioni di legittimità costituzionale richiedono essenzialmente di verificare la ragionevolezza e proporzionalità del bilanciamento sotteso alla proroga della sospensione delle esecuzioni aventi ad oggetto l'abitazione principale del debitore esecutato.

La Corte, in questa prospettiva rileva come, a fronte di questa disciplina processuale affinata progressivamente – sia quella generale della giustizia civile comprensiva delle procedure esecutive, sia quella molto specifica del rilascio coattivo degli immobili – la prevista sospensione delle procedure esecutive aventi ad oggetto l'abitazione principale sia invece rimasta invariata nei suoi presupposti fino alla seconda proroga, oggetto delle censure in esame. È mancato cioè un aggiustamento dell'iniziale bilanciamento sia quanto alla possibile selezione degli

atti della procedura esecutiva da sospendere, sia soprattutto quanto alla perimetrazione dei beneficiari del blocco. L'individuazione di questi ultimi in termini ampi – perché fatta con riferimento alla mera circostanza che il debitore esecutato dimorasse nell'abitazione principale e che questa fosse assoggettata ad esecuzione forzata – poteva giustificarsi inizialmente per rendere più agevole, rapida e immediatamente efficace la misura di protezione. Ma in prosieguo di tempo sono emerse l'irragionevolezza e la sproporzione di un bilanciamento calibrato su tutti, indistintamente, i debitori esecutati. Il protrarsi del sacrificio richiesto ai creditori procedenti in *executivis*, che di per sé non costituiscono una categoria privilegiata e immune dai danni causati dall'emergenza epidemiologica, avrebbe dovuto essere dimensionato rispetto alle reali esigenze di protezione dei debitori esecutati, con l'indicazione di adeguati criteri selettivi quali previsti, tra gli altri, in materia di riscossione esattoriale (art. 76, co. 1, lett. a, d.P.R. n. 602/1973). Invece, nella proroga della sospensione delle procedure esecutive aventi ad oggetto l'abitazione principale, di cui alla disposizione censurata, nessun criterio selettivo è stato previsto a giustificazione dell'ulteriore protrarsi della paralisi dell'azione esecutiva. Il legislatore, cioè, ha prorogato una misura generalizzata e di *extrema ratio*, quale quella della sospensione delle predette espropriazioni immobiliari, mentre avrebbe dovuto specificare i presupposti soggettivi e oggettivi della misura, anche eventualmente demandando al vaglio dello stesso giudice dell'esecuzione il contemperamento in concreto degli interessi in gioco. La sproporzione conseguente al mancato aggiustamento del bilanciamento sotteso alla misura in esame è resa ancor più evidente dalla considerazione che il diritto del debitore a conservare la disponibilità dell'abitazione è stato comunque tutelato dalla già ricordata proroga della sospensione dei provvedimenti di rilascio di immobili di cui all'art. 103, co. 6, del medesimo d.l. n. 18/2020, nella formulazione modificata dall'art. 13, co. 3, d.l. n. 183/2020, come convertito, applicabile anche al decreto di trasferimento del bene espropriato.

In conclusione, il bilanciamento sotteso alla temporanea sospensione delle procedure esecutive aventi ad oggetto l'abitazione principale è divenuto, nel tempo, irragionevole e sproporzionato, inficiando la tenuta costituzionale della seconda proroga (dal 1° gennaio al 30 giugno 2021), prevista dell'art. 13, co. 14, d.l. n. 183/2020, come convertito; disposizione, questa, che va quindi dichiarata illegittima per violazione degli artt. 3, co. 1, e 24, co. 1 e 2, Cost., con assorbimento di tutti gli altri parametri. Resta ferma in capo al legislatore, ove l'evolversi dell'emergenza epidemiologica lo richieda, la possibilità di adottare le misure più idonee per realizzare un diverso bilanciamento, ragionevole e proporzionato, contemperando il diritto all'abitazione del debitore esecutato e la tutela giurisdizionale in *executivis* dei creditori procedenti. [S. Rossi]

**LA CORTE RIBADISCE L'INCOSTITUZIONALITA' DELLE
DISPOSIZIONI REGIONALI CHE INTRODUCONO BARRIERE PER
L'ACCESSO AL MERCATO DEL NOLEGGIO DI AUTOBUS CON
CONDUCENTE**

**Corte cost., sent. 26 maggio 2021 – 24 giugno 2021, n. 129, Pres. Coraggio,
red. De Pretis**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 2 e 10, c. 1°, lett. c), della legge della Regione Puglia 05/07/2019, n. 27]

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

Con la sentenza n. 129 del 2021, la Corte costituzionale si è pronunciata sulle questioni prospettate dallo Stato nei confronti degli artt. 2 e 10 della legge della Regione Puglia 5 luglio 2019, n. 27, recante «Modifiche alla legge regionale 16 luglio 2018, n. 39 (Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente)», in riferimento agli artt. 3 e 117, commi primo e secondo, lettere e), h) ed l) della Costituzione. In premessa va detto che la legge impugnata era stata adottata dalla Regione Puglia per eliminare i profili di illegittimità costituzionale che il Presidente del Consiglio dei ministri aveva già prospettato con il ricorso iscritto al n. 64 del registro ricorsi 2018 in riferimento alla disciplina sul noleggio di autobus con conducente di cui agli artt. 5, commi 1, 2, 5 e 6, 11, comma 1, 12, comma 2, 13, comma 1, e 14 della legge della Regione Puglia 16 luglio 2018, n. 39. In particolare, l'art. 2 ha sostituito l'art. 4, comma 2 – non impugnata con il precedente ricorso -mentre l'art. 10 ha modificato la previsione sanzionatoria dell'art. 12 della stessa legge regionale, che viene però censurata per ragioni e con riferimento a parametri diversi da quelli già fatti valere in occasione dell'impugnazione della norma modificata.

Quanto all'art. 2 della legge della regione Puglia n. 27 del 2019, la censura era stata mossa perché, **avendo stabilito che «[I]e imprese in possesso dell'autorizzazione rilasciata in un'altra Regione o da un altro Stato membro dell'Unione europea, che esercitano il servizio in Puglia attraverso una stabile organizzazione ai sensi dell'articolo 162 del decreto del Presidente della Repubblica del 22 dicembre 1986, n. 917 devono presentare, «prima dell'avvio dell'attività in Puglia, [...] apposita segnalazione certificata di inizio attività allo Sportello unico delle attività produttive (SUAP) del comune nel cui territorio**

l'impresa ha sede legale o la principale organizzazione aziendale», avrebbe **contrastato sia con l'art. 5, commi 1 e 3, della legge 11 agosto 2003, n. 218** alla cui stregua l'autorizzazione della regione (o degli enti locali a ciò delegati) allo svolgimento dell'attività di noleggio di autobus con conducente non è soggetta a limiti territoriali, **sia con gli artt. 3 e 15 del regolamento (CE) n. 1073/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 ottobre 2009**, che fissa norme comuni per l'accesso al mercato internazionale dei servizi di trasporto effettuati con autobus. **La Corte ha ritenuto la questione fondata**, poiché, in virtù di questo contrasto (consistente in un onere aggiuntivo imposto dal legislatore regionale) **la legge regionale ha violato la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.** **La disposizione impugnata ha, secondo la Corte, introdotto una barriera all'ingresso nel mercato pugliese dei noleggiatori di autobus con conducente**, così **violando il più generale divieto per il legislatore regionale** – costantemente affermato in applicazione degli artt. 3, 41, 117, primo comma, e 120 Cost., ma derivante anche dalla riserva alla competenza statale esclusiva della «tutela della concorrenza» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. – **di frapporte ostacoli di carattere protezionistico** alla prestazione, nel proprio ambito territoriale, di servizi di carattere imprenditoriale da parte di soggetti ubicati in qualsiasi parte del territorio nazionale, nonché, in base ai principi europei sulla libertà di prestazione dei servizi, in qualsiasi Paese dell'Unione europea.

Quanto all'art. 10 la Corte chiarisce in premessa che, ancorché il ricorso investa letteralmente l'intero articolo, dal tenore delle censure si evince con chiarezza che la disposizione è impugnata solo nella parte in cui, alla lettera c) del comma 1, sostituisce il comma 4 dell'art. 12 della legge reg. Puglia n. 39 del 2018, prevedendo che «[l]'esercizio dell'attività di noleggio in assenza di SCIA di cui all'articolo 5 ovvero in presenza di un provvedimento di divieto di prosecuzione dell'attività, nonché l'inosservanza delle disposizioni di cui all'articolo 9, costituiscono violazione delle prescrizioni relative alla regolarità della documentazione inerente il servizio, ai sensi del comma 1, lettera b), e sono soggette alla sanzione amministrativa pecuniaria da euro 200,00 a euro 1.500,00». Anche quest'altra questione è ritenuta fondata. Secondo la Corte, infatti, **il legislatore regionale ha creato una fattispecie "sovrapposta" a quella prevista all'art. 85, comma 4, del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada)**, che assoggetta «[c]hiunque adibisce a noleggio con conducente un veicolo non destinato a tale uso [...] alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma [...], se si tratta di autobus, da euro 430 ad euro 1.731» oltre alla «sospensione della carta di circolazione per un periodo da due a otto mesi», e che

si deve considerare espressione della competenza esclusiva statale in materia di sicurezza. Ne deriva che, **la disposizione regionale impugnata, prevedendo una difforme disciplina sanzionatoria in un ambito riservato alla competenza esclusiva dello Stato, ha violato l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.** [A. Arcuri]

REMS: SERVE UN'ORDINANZA ISTRUTTORIA

Corte cost., ord. 9 giugno – 24 giugno 2021, n. 131, Pres. Coraggio, red. Viganò

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Artt. 206 e 222 del codice penale; art. 3 ter del decreto-legge 22/12/2011, n. 211, convertito, con modificazioni, nella legge 17/02/2012, n. 9, come modificato dall'art. 1, c. 1°, lett. a), del decreto-legge 31/03/2014, n. 52, convertito, con modificazioni, nella legge 30/05/2014, n. 81]

(artt. 27 e 110 della Costituzione; artt. 2, 3, 25, 32 e 110 Cost.)

La Corte costituzionale ha disposto **un'ordinanza istruttoria**, rivolta ai Ministeri della Giustizia e della Salute, alla Conferenza delle Regioni e all'Ufficio parlamentare di bilancio, mirata a raccogliere una serie di dati e informazioni sulle REMS. Si tratta delle strutture per l'esecuzione delle misure di sicurezza che dal 2021 hanno sostituito gli ospedali psichiatrici giudiziari.

La questione è stata sollevata dal giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Tivoli che, nel 2019, aveva disposto il ricovero presso una REMS per un indagato affetto da infermità psichica e socialmente pericoloso. Il giudice aveva inoltre stabilito che, fino a quando non fosse stato possibile collocare l'indagato in una REMS, sarebbe stato necessario applicare provvisoriamente la misura della libertà vigilata presso una struttura residenziale psichiatrica per trattamenti terapeutico-riabilitativi (SRTR), da individuarsi a cura del centro di salute mentale territorialmente competente.

Nell'ordinanza di rimessione viene dato atto dell'impossibilità di ricoverare la persona presso una REMS, **a causa dell'indisponibilità di posti**. Tale grave carenza, ad avviso del remittente, è dovuta all'assetto normativo vigente.

I soggetti destinatari dell'ordinanza istruttoria hanno novanta giorni di tempo per depositare presso la Corte costituzionale una relazione che risponda ai quesiti dell'ordinanza. Fra essi, oltre all'informativa circa il numero delle residenze e dei pazienti in esse ospitati, si chiede quante siano le persone collocate in lista

d'attesa e quante siano destinatarie di un provvedimento di collocamento in REMS non ancora eseguito. La Corte vuole anche sapere se il Governo effettui un monitoraggio sulla tempestiva esecuzione dei provvedimenti di applicazione di questa misura di sicurezza, se il ricovero nelle REMS rientri nei livelli essenziali di assistenza che le Regioni devono garantire e se sia attualmente all'esame una modifica normativa mirata a rendere più efficiente il sistema. [L. Busatta]

LA FORMAZIONE DEI MEDICI NON SI FINANZA CON I FONDI PER I LEA

Corte cost., sent. 12 maggio – 16 giugno 2021, n. 132, Pres. Coraggio, red.
Modugno

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Legge regionale Veneto 14 aprile 2020, n. 10, art. 1]

(Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. *m*), e terzo)

La sentenza decide il ricorso promosso dal Governo contro l'art. 1 della legge regionale del Veneto n. 10 del 2020, che autorizza la Giunta regionale a stipulare una convenzione quindicennale con l'Università degli studi di Padova per l'attivazione di un corso di laurea a ciclo unico in medicina e chirurgia nella città di Treviso con l'assunzione degli oneri da parte della Regione per la chiamata dei professori di ruolo e a contratto (comma 1), e che dà copertura a tali oneri con i fondi stanziati nel bilancio regionale per il finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA (comma 2) [l'atto di promovimento è segnalato nel *Bollettino delle questioni pendenti* n. 4/2020, in <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2020/11/Bollettino-4-2020.pdf>].

La Corte accoglie il ricorso limitatamente alla norma che destina alla **copertura dei costi per il personale docente una parte dei fondi stanziati per i LEA**.

La sentenza osserva che le norme statali sulla determinazione e sulla erogazione dei LEA e i correlati principi contabili (art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011) determinano **l'impossibilità di destinare risorse correnti specificamente allocate in bilancio per il finanziamento dei LEA a spese sanitarie diverse** da quelle quantificate per la copertura di questi ultimi. Solo laddove le Regioni gestiscano in maniera virtuosa ed efficiente le risorse correnti destinate alla

garanzia dei LEA, conseguendo sia la qualità delle prestazioni erogate, sia i risparmi nel bilancio, i risparmi ottenuti possono essere mantenuti e destinati a finalità sanitarie più ampie rispetto ai LEA, già adeguatamente garantiti, secondo quanto prevede (con finalità incentivanti) l'art. 30 del d.lgs. n. 118 del 2011. Ma occorre, appunto, che tali risparmi esistano e siano stati accertati a seguito dell'approvazione dei bilanci di esercizio.

Muovendo da tale premessa e dal rilievo per cui la chiamata dei docenti universitari e la conseguente integrazione dell'offerta formativa non si pongono in un rapporto di strumentalità con l'erogazione dei LEA (come invece sosteneva la Regione resistente), la sentenza ritiene incostituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. *m*) e terzo comma, Cost., l'imputazione dei costi per la docenza universitaria alle spese allocate in bilancio per l'erogazione e la garanzia dei LEA.

La sentenza precisa a contrastare con le predette disposizioni costituzionali e con le norme interposte “*non è l'impegno della Regione a sostenere l'attivazione di un corso di laurea, né il farsi eventualmente carico dei costi per la chiamata dei docenti universitari*”, bensì “*la copertura degli oneri connessi a tali iniziative con le specifiche risorse ordinarie destinate alle spese correnti per il finanziamento e la garanzia dei LEA*”.

L'attivazione del corso di laurea, in quanto tale, non è ritenuta incompatibile con l'art. 117, terzo comma, Cost., nemmeno in riferimento alle norme in materia di tutela della salute che riservano ad un atto ministeriale la **programmazione dei posti per gli studenti di medicina**, che avviene su scala nazionale. In proposito la sentenza osserva che l'offerta formativa potenziale comunicata annualmente da ciascuna università non determina automaticamente un aumento globale del numero delle immatricolazioni, in eccesso rispetto al fabbisogno determinato ai sensi dell'art. 6-ter del d.lgs. n. 502 del 1992. Infatti, la determinazione del contingente annuale dei posti è decisa discrezionalmente dal Ministro dell'università e della ricerca scientifica tenendo conto non solo dell'offerta formativa espressa dal complessivo sistema universitario, ma anche del fabbisogno per il Servizio sanitario nazionale. [F. Corvaja]

**IMPUGNAZIONE DEL RICONOSCIMENTO DEL FIGLIO: IL
TERMINE PER PROPORRE L'AZIONE DEVE DECORRERE DAL
GIORNO DELLA SCOPERTA DELLA NON PATERNITÀ**

**Corte cost., sent. 12 maggio 2021 – 25 giugno 2021, n. 133, Pres. Coraggio, red.
Navarretta**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 263, comma 3, c.c.]

(artt. 3, 76 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relaz. all'art. 8 CEDU)

Nel corso di un giudizio di impugnazione del riconoscimento del figlio per difetto di veridicità, è stata sollevata **questione di legittimità costituzionale dell'art. 263, terzo comma, del codice civile, sotto due profili principali** (oltre all'eccesso di delega, dubbio ritenuto non fondato dalla Corte). Anzitutto, **per irragionevolezza**, «nella parte in cui non consente che, per l'autore del riconoscimento, il termine per proporre l'azione di impugnazione decorra dalla conoscenza della non paternità»: la decorrenza è prevista «dal giorno dell'annotazione del riconoscimento sull'atto di nascita» salvo che il soggetto provi «di aver ignorato la propria impotenza al tempo del concepimento». In secondo luogo, **per violazione del parametro interposto della CEDU**, per l'esistenza in sé di un termine quinquennale impeditivo dell'azione che decorre dall'annotazione del riconoscimento, a prescindere dalla conoscenza della non paternità.

Le censure mosse sulla norma, nella parte in cui non prevede la decorrenza del termine annuale dalla conoscenza *tout court* della non paternità, sono accolte. La Corte prende atto che tale disciplina «origina da una traslazione meramente parziale, nell'ambito dell'impugnazione del riconoscimento del figlio nato fuori dal matrimonio, delle regole dettate dal legislatore per il disconoscimento della paternità del figlio nato nel matrimonio»: il legislatore si è limitato a considerare la scoperta dell'impotenza al tempo del concepimento, quale *dies a quo* alternativo a quello del riconoscimento. **Tale scelta risulta irragionevole: perché avvantaggia chi possa dimostrare la propria impotenza rispetto a chi non sia affetto da tale patologia**, negando l'azione a chi «non [era] stato a conoscenza di un elemento costitutivo dell'azione medesima» (sent. n. 170 del 1999); e **perché disciplina in modo diverso la posizione del padre che intenda far valere la verità biologica, impugnando il riconoscimento, rispetto al**

disconoscimento di paternità, che contempla un più ampio novero di fatti dimostrabili per sottrarsi al *dies a quo* che altrimenti decorre dalla nascita. **Ciò «finisce per rendere più stabile lo *status filiationis* sorto al di fuori del matrimonio rispetto a quello del figlio concepito o nato durante il matrimonio».**

La Corte si premura di preservare la **discrezionalità del legislatore nel differenziare le due posizioni**: «non può certo ritenersi costituzionalmente vincolata l'esatta riproduzione nella disciplina dell'impugnazione del riconoscimento di tali singole ragioni previste dall'art. 244 cod. civ. per il disconoscimento della paternità».

Rispetto alla giurisprudenza convenzionale, che in più occasioni aveva ritenuto sproporzionato il bilanciamento sotteso a discipline che fanno decorrere un termine di decadenza per l'impugnazione dello stato di filiazione dal momento costitutivo dello stesso, anziché da quello della conoscenza della possibile non paternità, **i giudici costituzionali operano un *distinguishing***: quella interpretazione «è correlata in maniera inscindibile alle fattispecie normative oggetto dei giudizi sottoposti alla Corte EDU, che si riferiscono a termini (semestrali o annuali) decisamente più brevi rispetto a quello quinquennale previsto dall'art. 263» del codice civile. La *ratio* di una disciplina che «filtra» la possibilità di far valere la verità biologica è ispirata all'obiettivo di eliminare ogni discriminazione tra i figli ed è frutto del bilanciamento tra *favor veritatis* e stabilità dello *status filiationis*, a tutela del figlio: il decorso di un termine pari a cinque anni dal riconoscimento «radica il legame familiare e sposta il peso assiologico, nel bilanciamento, sul consolidamento dello *status filiationis*, in una maniera tale da giustificare che la prevalenza di tale interesse sia risolta in via automatica dalla fattispecie normativa». [C. Domenicali]

**È ILLEGITTIMA LA DISCIPLINA LEGISLATIVA
DEI LIMITI DI APERTURA DEGLI ESERCIZI COMMERCIALI
DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO**

**Corte cost., sent. 11 maggio – 1 luglio 2021, n. 134, Pres. Coraggio, red.
Prosperetti**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale e giudizio di legittimità
costituzionale in via incidentale

[Art. 1 della legge n. 4 del 2020 della Provincia autonoma di Trento, come
modificato dall'art. 45 della legge n. 6 del 2020 della Provincia autonoma di
Trento]

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

Con la sentenza 134 del 2021, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 1 della legge n. 4 del 2020, come modificato dall'art. 45 della legge n. 6 del 2020 della Provincia Autonoma di Trento, accogliendo le questioni di costituzionalità sollevate sia dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri che dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento con riferimento all'art. 117, comma 2, lettera e).

La disposizione censurata disponeva come «[p]er favorire la conservazione delle peculiarità socio-culturali e paesaggistico-ambientali, gli esercizi di vendita al dettaglio osservano la chiusura domenicale e festiva, fatto salvo quanto previsto da quest'articolo in relazione all'attrattività turistica dei territori e a garanzia del pluralismo nella concorrenza».

Ulteriori disposizioni specifiche prevedono l'attribuzione alla Giunta provinciale della competenza a individuare i Comuni ad elevata intensità turistica o attrattività commerciale-turistica, all'interno dei quali l'apertura degli esercizi commerciali sia possibile anche nelle giornate festive e domenicali (commi 2 e 3); la possibilità per i Comuni di derogare all'obbligo di chiusura festiva e domenicale, fino a un massimo di diciotto giornate all'anno, in occasione di grandi eventi o manifestazioni che richiamano notevole afflusso di persone, (comma 4); le attività per le quali non trovino applicazione le disposizioni ordinarie (comma 5).

La disposizione oggetto d'impugnazione è stata dichiarata costituzionalmente illegittima per contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera e), Cost e della potestà esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza.

Per costante giurisprudenza della Corte, a questo titolo di competenza viene normalmente ricondotto l'art. 31, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011, con cui il governo ha disposto l'eliminazione dei limiti e delle prescrizioni riguardanti il «rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo di chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio».

L'art. 31, comma 1, può essere considerato come un provvedimento legislativo di promozione della concorrenza nel settore commerciale inquadrabile, secondo l'interpretazione costante del giudice costituzionale, fra quelle misure riguardanti la concorrenza “nel mercato”, in quanto diretta a eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione fra le imprese.

Con la precedente sentenza n. 239 del 2016, la Corte Costituzionale ha sottolineato come la totale liberalizzazione degli orari degli esercizi commerciali sia una scelta di carattere politico e non una soluzione prescritta dalla Carta Fondamentale. Per questa ragione, lo Stato può rivedere questa soluzione, modificarla o mitigarla, rientrando queste scelte nella propria competenza legislativa in materia di tutela della concorrenza.

Al contrario, nel permanere in vigore dell'art. 31, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011 e di quelle disposizioni legislative che liberalizzano gli orari degli esercizi commerciali, quella legislazione regionale che intervenga per attenuare il divieto risulta illegittima sotto il profilo della violazione del riparto delle competenze. [E. Verdolini]

DOVERE DI SOLIDARIETÀ E GARANZIA DEL “MINIMO VITALE” QUALI LIMITI ALLA DISCREZIONALITÀ LEGISLATORE

Corte cost., sent. 25 maggio – 2 luglio 2021, n. 137, Pres. Coraggio, red. Amato

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 2, comma 61, L. 28 giugno 2012, n. 92]

(Cost., artt. 2, 3, 25, 38)

I Tribunali di Fermo e Roma hanno sollevato simili questioni di legittimità costituzionale con riferimento all'art. 2, comma 61, della l. n. 92/2012 (recante *Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*).

Se l'ordinanza del Tribunale di Fermo è stata dichiarata inammissibile per carenza motivazionale in relazione alla sussistenza dei presupposti, la censura prospettata dal Tribunale di Roma è stata accolta nel merito ed è stata dichiarata non solo l'illegittimità costituzionale della norma censurata, ma anche l'illegittimità consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della l. n. 87/1953, dell'art. 2, comma 58 della l. n. 92/2012.

Secondo il giudice *a quo* la disposizione oggetto di censura «imponendo la revoca dell'assegno sociale a chi versi in regime di detenzione domiciliare, comporterebbe il rischio che tale soggetto sia privato - a causa della condizione di età e della connessa incapacità, presunta *ex lege*, di svolgere un proficuo lavoro - dei mezzi di sussistenza». Ciò «realizzerebbe un oggettivo pregiudizio per i diritti inviolabili della persona - quali quello all'alimentazione e, in definitiva alla vita - diritti insuscettibile di patire deroghe o compressioni».

La Consulta accoglie i rilievi prospettati dal Tribunale di Roma dopo aver ricostruito la disciplina complessivamente prevista dall'art. 2, commi da 58 a 61, della l. n. 92/2012. Similmente a quanto accade in relazione anche ad altre previsioni legislative, la normativa censurata crea «uno “statuto di indegnità” per la percezione di determinate provvidenze pubbliche da parte di chi sia risultato colpevole di peculiari delitti» tuttavia, se è vero che «il legislatore può legittimamente circoscrivere la platea dei beneficiari delle [...] prestazioni sociali, purché le sue scelte rispettino rigorosamente il canone di ragionevolezza [...]», è altrettanto vero che ai sensi dell'art. 38, co 1, Cost. si configura un dovere di solidarietà economica e sociale in capo allo Stato e alla comunità complessivamente intesa, dovere di solidarietà che «deve informare la normativa sulla pubblica assistenza e beneficenza a favore di chi versi in condizioni di indigenza per inabilità allo svolgimento di una attività remunerativa, prescindendosi da precorse qualità e situazioni personali e da servizi resi allo Stato». In particolare, il dovere di solidarietà «si esprime attraverso specifiche misure di assistenza economica basate principalmente sullo stato di bisogno del beneficiario», fra le quali si annovera l'assegno sociale oggetto del giudizio *a quo* (v. art. 3, co. 6, l. 335/1995), avente natura meramente assistenziale e volto a «far fronte ad un particolare stato di bisogno derivante dall'indigenza». In ragione di ciò, il Legislatore, nell'esercitare la propria discrezionalità in merito all'individuazione dei soggetti beneficiari di provvidenze a tutela di soggetti fragili, può introdurre le sole limitazioni all'accesso che esprimano «un'esigenza chiara e razionale, senza determinare discriminazioni». Il doveroso sostegno necessario ad una vita dignitosa non può consentire, pertanto, modulazioni della disciplina delle misure assistenziali indispensabili al rispetto del principio di dignità umana perché dirette al sostentamento e alla garanzia di condizioni minime vitali di sussistenza.

Alla luce di ciò la Corte costituzionale ha ritenuto che, in relazione ai soli condannati ammessi a scontare la pena in regime alternativo al carcere, lo “statuto di indegnità” definito dal legislatore ponga in pericolo la «stessa sopravvivenza dignitosa del condannato, privandolo del minimo vitale, in violazione di principi costituzionali (artt. 2,3 e 38 Cost.) su cui si fonda il diritto all’assistenza».

Sarebbe, infatti, ravvisabile una discriminazione lesiva dell’art. 3 Cost in ragione della «diversità di effetti della revoca delle prestazioni sociali» nei confronti di chi «si trova in stato di detenzione domiciliare (o in altra forma alternativa di espiazione della pena) rispetto a chi è detenuto in carcere». Risulterebbe, quindi, vulnerato il principio di ragionevolezza poiché l’ordinamento «valuta un soggetto meritevole di accedere a forme alternative di detenzione, ma lo priva poi dei mezzi per vivere, ottenibili, in virtù dello stato di bisogno, solo dalle prestazioni assistenziali». [C. Drigo]

Monitore della Giurisprudenza costituzionale, n. 2/2021

In copertina:

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