

Il Monitore della giurisprudenza costituzionale di Quaderni costituzionali

diretto da
Andrea Morrone

presenta

il Bollettino delle questioni pendenti e delle decisioni di rilievo costituzionale dei giudici comuni

a cura di
Alessandro Candido, Francesco Conte, Giacomo Delledonne
Andrea Guazzarotti, Michele Massa (coord.)

numero 3 del 2015
(aprile-giugno 2015)

Quaderni costituzionali pubblica la rubrica *Monitore della giurisprudenza costituzionale*, che contiene uno spoglio delle principali decisioni della Corte costituzionale, in continuità con lo storico *Taccuino della giurisprudenza costituzionale*, diretto da Andrea Pugiotto. Questo *Bollettino* opera parallelamente al *Monitore* – di cui condivide direzione e metodo – e si ricollega all’esperienza delle sezioni II e III del *Taccuino*: esso intende informare tempestivamente i lettori del *Forum* in merito alle principali questioni pendenti, man mano che vengono pubblicati i relativi atti di promovimento, e ad alcune decisioni di rilievo costituzionale adottate dai giudici comuni. I materiali sono selezionati in base alla novità, all’oggetto e agli argomenti di ciascuna questione, nonché alla possibilità di segnalarla con anticipo rispetto alla data della discussione, se fissata. Inevitabilmente la selezione comporta una certa discrezionalità. Anche per questo, la redazione sarà grata di ogni commento, suggerimento o critica da parte dei lettori: a maggior ragione nella prima stagione, sperimentale, di attività.

Ricorsi in via d’azione

Ricorso n. 25 del 2015 LOTTA ALL’EVASIONE FISCALE E AUTONOMIE SPECIALI

Ricorso della Regione autonoma Valle d’Aosta, depositato in cancelleria il 17 febbraio del 2015,
in GU, 1a serie speciale, n. 13 del 2015

[Legge 15 dicembre 2014, n. 186, art. 1, comma 7,
in combinato disposto con i commi 2, 3 e 4 del medesimo articolo]

(Cost., artt. 5 e 120; Statuto della Regione Valle d’Aosta, artt. 48-*bis* e 50;
legge 26 novembre 1981, n. 690, art. 2, comma 1, lett. a) e b),
art. 3, comma 2, e art. 4, comma 3; decreto legislativo 22 aprile 1994, n. 320, art. 1.)

Lo Stato ha recentemente istituito una serie di misure volte ad agevolare l'emersione e, allo stesso tempo, il rientro delle attività finanziarie e patrimoniali costituite e detenute fuori dal territorio nazionale in violazione degli obblighi di dichiarazione di cui all'art. 4, d.l. 28 giugno 1990, n. 167, conv. con mod., in l. 4 agosto 1990, n. 227.

In particolare, viene in rilievo la l. 15 dicembre 2014, n. 186 la quale, modificando la normativa poc'anzi richiamata, ha introdotto il **meccanismo della *voluntary disclosure***, attraverso il quale il contribuente può spontaneamente indicare all'amministrazione le attività finanziarie e patrimoniali costituite o detenute all'estero e definire le violazioni tributarie (in materia di: imposte sui redditi e relative addizionali, imposte sostitutive delle imposte sui redditi, imposta regionale sulle attività produttive, imposta sul valore aggiunto e violazioni relative alla dichiarazione dei sostituti di imposta) commesse fino al 30 settembre 2014 attraverso il versamento delle somme dovute. Siffatta possibilità di sanatoria è estesa dall'art. 1, co. 2 della legge in questione alla generalità di contribuenti (dunque, anche ai soggetti diversi delle persone fisiche). Infine, si prevede che le entrate derivanti dall'esperimento della procedura di collaborazione volontaria confluiscono in un apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato.

Secondo la ricorrente tale normativa è lesiva dell'autonomia finanziaria della Regione speciale, poiché devolve allo Stato quote di gettito di tributi che sono – in tutto o in parte – di spettanza della Valle d'Aosta. Specificamente, la l. 26 novembre 1981, n. 690 (adottata in attuazione dell'art. 50 dello Statuto speciale valdostano), ha individuato i tributi il cui gettito deve essere attribuito alla Regione Valle d'Aosta: si tratta delle imposte sul reddito delle persone fisiche e delle società (ex art. 2, co. 1, lett. a e b), dell'imposta sul valore aggiunto, compresa quella relativa all'importazione (ex art. 3, co. 2), nonché dei nove decimi di tutte le altre entrate tributarie erariali relative al territorio regionale, eccezion fatta di quelle inerenti i giochi pubblici (ex art. 4, co. 3).

Sul punto, con sentenza n. 241 del 2012, la Corte costituzionale ha affermato che il legislatore non può derogare «al regime statutario delle compartecipazioni regionali al gettito di tributi erariali». Pertanto, ritiene la ricorrente in via principale, la menzionata normativa statale si rivela incostituzionale per due ordini di ragioni: da un lato perché inficiata da **incompetenza**, disciplinando essa unilateralmente aspetti che la Costituzione riserva allo Statuto speciale e che quest'ultimo, a sua volta, ha rimesso a una legge rinforzata (la l. n. 690 del 1981, frutto di accordi intervenuti tra lo Stato e la giunta regionale della Valle d'Aosta); dall'altro (e conseguentemente) perché si pone **contrasto con il criterio di gerarchia delle fonti**, violando l'art. 116 della Costituzione, lo Statuto della Regione Valle d'Aosta e, ancora una volta, la legge (rinforzata) n. 690 del 1981. [A. Candido]

Ricorso n. 27 del 2015

TUTELA DELLA CONCORRENZA E DISCIPLINA REGIONALE SULLA VENDITA DEI CARBURANTI

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, depositato in cancelleria il 24 febbraio del 2015,
in GU, 1a serie speciale, n. 13 del 2015

[Legge della Regione Lombardia 19 dicembre 2014, n. 34, art. 1, comma 1, lett. d) ed e)]

(Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. e);
decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni,

dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, art. 17, comma 5;
Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, artt. 49 e 56)

Con l. reg. 19 dicembre 2014, n. 34, la Regione Lombardia ha imposto l'obbligo per i nuovi impianti di distribuzione di dotarsi, fino al raggiungimento del numero minimo stabilito dalla medesima Regione, di almeno un prodotto a basso impatto ambientale (con preferenza per il metano), nonché dell'erogatore di elettricità per veicoli se l'impianto viene aperto nelle aree urbane individuate dalla Giunta regionale (cfr. art. 1, co. 1, lett. e), nn. 4-5). I medesimi obblighi gravano anche sugli impianti già esistenti e oggetto di interventi di ammodernamento, nel caso in cui – sulla base dei criteri elaborati dall'esecutivo – l'installazione dei summenzionati erogatori sia tecnicamente impossibile oppure abbia un costo sproporzionato rispetto all'entità della modifica (cfr. art. 1, co. 1, lett. d). Infine, è stata prevista una clausola di esclusione parziale operante nell'ipotesi in cui l'impossibilità tecnica o l'eccessiva onerosità riguardi l'installazione del metano (ma con il conseguente obbligo di erogazione del GPL).

Secondo il Governo impugnante, siffatte disposizioni si pongono in contrasto con l'art. 17, co. 5, d.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (conv. con mod. dall'art. 1, co. 1, l. 24 marzo 2012, n. 27; tale norma ha modificato l'art. 83-*bis*, co. 17, d.l. 25 giugno 2008, n. 112, conv. con mod. dall'art. 1, co. 1, l. 6 agosto 2008, n. 133) che, al fine di garantire il rispetto delle norme comunitarie sulla tutela della concorrenza, ha previsto che l'installazione e l'esercizio di un impianto di distribuzione di carburanti non possano essere subordinati all'obbligo della erogazione «di più tipologie di carburanti, ivi incluso il metano per autotrazione, se tale ultimo obbligo comporta ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi e non proporzionali alle finalità dell'obbligo».

In violazione di siffatta norma, la legge regionale lombarda intenderebbe invece promuovere la diffusione di carburanti a minore impatto ambientale, imponendo obblighi soltanto a carico dei nuovi impianti, ovvero a carico dei gestori degli impianti esistenti, nel caso di ammodernamento dei medesimi. Così facendo, la Regione Lombardia avrebbe alterato il corretto confronto concorrenziale in un mercato già completamente liberalizzato, introducendo **barriere all'ingresso ingiustificate e discriminatorie**.

Conseguentemente, secondo il ricorrente in via principale, le impugnite disposizioni violerebbero l'art. 117 Cost. tanto rispetto ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario (co. 1), quanto sotto il profilo della competenza trasversale statale in tema di tutela della concorrenza (co. 2, lett. e), concetto che com'è noto include non soltanto le misure di tutela, ma anche quelle pro-concorrenziali (*ex plurimis*, cfr. Corte cost., n. 125 del 2014; nn. 270 e 45 del 2010).

Per completezza, va osservato che, con specifico riguardo al tema dei carburanti, il giudice delle leggi ha già dichiarato incostituzionale – ancora una volta, per contrasto con l'art. 117, co. 2, lett. e), Cost. – una legge della Regione Umbria che aveva introdotto l'obbligo per i nuovi impianti di distribuzione di carburanti di erogare contestualmente più tipologie di prodotti. Pare pertanto ragionevole ipotizzare che la Corte costituzionale non si discosterà da quest'ultimo orientamento. [A. Candido]

Ricorso n. 28 del 2015 **COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA E DISAVANZO REGIONALE**

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, depositato in cancelleria il 24 febbraio del
2015,
in GU, 1a serie speciale, n. 13 del 2015

[Legge della Regione Molise 22 dicembre 2014, n. 25, art. 6]

(Cost., artt. 81, comma terzo, e 117, comma terzo;
decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76, art. 15)

Con l. reg. 22 dicembre 2014, n. 25, la Regione Molise ha emanato una serie di misure in tema di assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario relativo all'anno 2014. In particolare, l'art. 6 di tale normativa ha previsto che «[i]l disavanzo finanziario alla chiusura dell'esercizio finanziario 2013, pari a € 60.423.952,35 è riassorbito nell'anno 2014 per € 2.423.952,35 e nel decennio 2015-2024 con importi annui pari ad € 5.800.000,00, salvo rideterminazione dello stesso negli anni successivi prossimi».

Secondo il Governo siffatta previsione è incostituzionale per violazione dell'art. 117, co. 3 della Costituzione, che assegna alla competenza concorrente Stato-Regioni il coordinamento della finanza pubblica. Si tratta invero di una vera e propria «funzione che, a livello nazionale, e quanto alla finanza pubblica nel suo complesso, spetta allo Stato» (Corte cost., n. 414 del 2004).

Ad avviso del ricorrente, la legge regionale contrasterebbe con i principi fondamentali contenuti nella normativa interposta di cui al d.lgs. 28 marzo 2000, n. 76 (abrogato a decorrere dal 1 gennaio 2015); segnatamente, l'art. 15 imponeva alle Regioni di approvare con legge (entro il 30 giugno di ogni anno) l'assestamento del bilancio, fermo restando che, come dispone l'art. 5 del medesimo decreto, «[i]n ciascun bilancio annuale il totale dei pagamenti autorizzati non può essere superiore al totale delle entrate di cui si prevede la riscossione sommato alla presunta giacenza iniziale di cassa. Il totale delle spese di cui si autorizza l'impegno può essere superiore al totale delle entrate che si prevede di accertare nel medesimo esercizio, purché il relativo disavanzo sia coperto da mutui e altre forme di indebitamento autorizzati con la legge di approvazione del bilancio».

Peraltro, la giurisprudenza costituzionale ha in più occasioni sostenuto che le norme concernenti il bilancio possono rivelarsi degli strumenti di violazione degli obblighi inerenti al rispetto dei canoni della sana gestione finanziaria, che trovano il proprio espresso riconoscimento nell'art. 117, co. 3 della Costituzione (cfr. ad es. Corte cost., sent. nn. 267 del 2006, 425 del 2004 e 138 del 2013).

Da ultimo, occorre altresì ricordare che, in base all'art. 81, co. 3, Cost., «ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte». Secondo il Governo, la Regione Molise, nel rinviare ad esercizi successivi al 2014 la copertura del disavanzo finanziario 2013, determinerebbe un **ampliamento della capacità di spesa del bilancio 2014**, rendendolo di fatto privo di **copertura finanziaria** e, così facendo, violando il predetto art. 81, terzo comma, Cost. [A. Candido]

Ricorsi nn. 37-38 del 2015
SOTTRAZIONE DI FONDI DI COESIONE, TAGLI ALLE PROVINCE ECC.:
RICORSI A RAFFICA CONTRO LA LEGGE DI STABILITÀ 2015

Ricorsi per questioni di legittimità costituzionale depositati in cancelleria il 6 marzo 2015
(della Regione Puglia) in GU 1a serie speciale, n. 16 del 2015

[omissis]

La Regione Puglia impugna la legge di stabilità per il 2015 (legge n. 190 del 2014) con ben tre ricorsi, due dei quali qui segnalati.

Il primo ricorso (n. 37) investe il **comma 122** dell'unico articolo della legge, il quale, a decorrere dal 2015, **finanzia gli incentivi alle nuove assunzioni** (ve ne sono di più tipi: cfr. commi 118 e 121) **con le risorse di un fondo di rotazione già destinate agli interventi del Piano di Azione Coesione** (v. oltre) che, in base ai dati della Ragioneria dello Stato, **non risultino ancora impegnate alla data del 30 settembre 2014** – ossia, a una **data anteriore di circa tre mesi alla pubblicazione della legge** (29 dicembre 2014).

Il Piano di Azione Coesione, espone la ricorrente, è stato avviato nel 2011 d'intesa con la Commissione europea per accelerare l'attuazione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'UE 2007-2013. In totale, il Piano 'vale' 13,5 miliardi di euro; in Puglia, è finanziato da circa 745 milioni di euro, a valere sul fondo di rotazione, destinati a sovvenzionare numerosi progetti, in settori differenti.

Denunciando la violazione di una pluralità di parametri costituzionali, in estrema sintesi, la Regione lamenta che **la decurtazione dei finanziamenti, a decorrere da una data già trascorsa, incide su attività già poste in essere e su obbligazioni già assunte** – con il dubbio, oltretutto, che i dati della Ragioneria non siano nemmeno del tutto aggiornati – ponendo le premesse per un contenzioso con gli enti proponenti, i quali vedranno annullati gli atti già adottati e le procedure già avviate per iniziative ora non più sovvenzionate. È così gravemente travolto l'affidamento prestato nella normale tempistica di realizzazione del Piano, in contraddizione con principi che appartengono anche all'ordinamento dell'UE, da cui le iniziative in questione promanano.

Per queste ragioni, inoltre, la Regione conclude il ricorso con una **richiesta di sospensione** della disposizione impugnata o, quantomeno, di **fissazione della trattazione del merito del giudizio nel più breve tempo possibile**, a titolo di «misura cautelare minima» – ciò anche ai sensi dell'art. 55, comma 10, cod. proc. amm., applicabile al giudizio di legittimità costituzionale in virtù dell'art. 22 della legge n. 87 del 1953.

Il secondo ricorso (n. 38) investe i commi da 420 a 424, nonché 427. In estrema sintesi, queste disposizioni: a) **vietano alcuni tipi di spese alle province** (segnatamente: accensione di mutui, spese di rappresentanza e assunzioni di personale); b) riducono **al 30% o 50% la dotazione organica di province e città metropolitane** e, di conseguenza, avviano e disciplinano le procedure di mobilità dei dipendenti in eccedenza verso regioni ed enti locali.

Le norme *sub a)* sono censurate per il loro contenuto talmente rigido e dettagliato, da impedirne il riconoscimento come principi fondamentali di coordinamento finanziario, oltre che per l'interferenza con le sfere di autonomia amministrativa e finanziaria tuttora riconosciute alle province dalla Costituzione. **Di particolare interesse è la denuncia della violazione, sotto più profili, dell'art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012 e dell'art. 9 della legge n. 243 del 2012** (di attuazione del vigente art. 81, comma sesto, Cost.): tra l'altro, per il fatto che i divieti imposti alle province non hanno corrispondenza in nulla di simile per le amministrazioni statali, prescindono da qualsiasi parametro di virtuosità e non sono direttamente correlati ad alcun obiettivo di finanza pubblica.

Anche le norme *sub b)* sono censurate per ragioni in parte simili. A ciò si aggiunge il rilievo che, decurtando drasticamente il personale degli enti di area vasta, lo Stato interferisce di fatto con la discrezionalità della Regione in merito all'allocazione delle funzioni amministrative, più difficile da compiere a vantaggio di enti ormai 'esangui'. Ad avviso del ricorrente, **«in primo luogo, vanno individuate le funzioni amministrative che devono essere esercitate dai diversi livelli di governo e poi, solo in secondo luogo, vanno individuate in ragione dello stock di funzioni di ciascuno di essi, le risorse che agli stessi vanno assegnate»**; invece, si è proceduto in senso opposto.

Per giunta, **lo Stato pretende, con propria scelta unilaterale, di convogliare il personale in eccedenza verso regioni ed enti locali**, con evidenti ricadute sull'autonomia amministrativa e finanziaria di questi. È ritenuta insufficiente l'unica garanzia procedurale prevista, ossia l'accordo sulle modalità per la gestione di questa transizione da raggiungere in Conferenza unificata, ai sensi dell'art. 1, comma 91, della legge n. 56 del 2014: l'accordo, infatti, è demandato a una sede collegiale, alla quale peraltro le Regioni partecipano insieme ad altri soggetti. [F. Conte, G. Delledonne, M. Massa]

[Il tema dei tagli al personale di province e città metropolitane è sollevato anche dalla Campania (ricorso n. 32 in GU 14), dal Veneto (ricorso n. 42, in GU n. 17) e dalla Lombardia (ricorso n. 33 in GU n. 15). Ad esempio, nel ricorso lombardo, si lamenta che tale riduzione viola la potestà residuale delle Regioni in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti locali e non considera il riordino delle funzioni dei livelli di governo operato dalla legge n. 56 del 2014.

Il terzo ricorso pugliese è il n. 40, in GU n. 17, e riguarda l'avocazione allo Stato di competenze sulle infrastrutture energetiche, nonché sulle attività di prospezione, ricerca e stoccaggio di gas naturali. Su temi analoghi vedi anche il ricorso dell'Abruzzo (n. 35 in GU n. 15), ove si lamenta come i commi 552 e 554 della legge di stabilità abbiano esteso la qualificazione di strategicità in materia di prospezione, ricerca e coltivazione d'idrocarburi. Si tratterebbe di una forma irragionevole e non proporzionata di "chiamata in sussidiarietà", suscettibile di ledere le attribuzioni regionali in materia di energia. Per ragioni analoghe sono contestate le disposizioni della legge di stabilità che consentono al Governo, qualora non si riesca a raggiungere un'intesa circa la produzione, la dismissione o la capacità di lavorazione degli stabilimenti di oli minerali, di esercitare il potere sostitutivo e attribuiscono allo Stato, in via esclusiva la potestà autorizzatoria in materia di produzione, trasmissione e distribuzione dell'energia.

Si noti che, come la Puglia, anche il Veneto rivolge alla legge di stabilità ben tre distinti ricorsi: n. 31, in GU n. 14; n. 36, in GU n. 15; n. 42, cit. Del ricorso n. 31 vale la pena sottolineare che anch'esso censura gli effetti retroattivi di alcune disposizioni della legge di stabilità, con riferimento, in questo caso, ai tagli operati dal comma 359: essi inciderebbero retroattivamente su impegni già assunti dalla regione Veneto e determinerebbero una irragionevole alterazione della programmazione già compiuta dalla Regione. La disposizione renderebbe in tal modo carenti di provvista le obbligazioni assunte e, violando il legittimo affidamento, inciderebbe sull'equilibrio finanziario della Regione. Il ricorso poi contesta in più punti la violazione del principio di leale collaborazione, per avere lo Stato prolungato unilateralmente il periodo di contenimento della spesa, nonché la violazione del principio di ragionevolezza per la ritenuta «linearità» dei tagli. Si denuncia, inoltre, lo scollamento tra la riduzione dei finanziamenti per garantire i LEA e la mancata revisione di questi ultimi che pure sarebbe dovuta avvenire entro il 31 dicembre 2012 (cfr. art. 5 decreto legge n. 158 del 2012).

Cfr. ancora, oltre a quelli già citati, i ricorsi di Valle d'Aosta (n. 34, in GU n. 15), Marche (n. 39 in GU n. 16) e Sicilia (n. 41 in GU n. 17). Ovviamente, la sede non consente di dare conto di tutti i contenuti di ciascuno dei ricorsi.]

Ricorso n. 44 del 2015

LA DISCIPLINA DELLE PROCEDURE CONTABILI SPETTA (SOLO) ALLO STATO?

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria 17 marzo 2015
(del Presidente del Consiglio dei ministri) in GU, 1a serie speciale, n. 18 del 2015

[Art. 13, 15, comma 3, 18, commi 1 e 6, 19, 23 e 31, comma 1, lett. g) della legge regione Toscana n. 1 del 2015]

(Artt. 81, 97 e 117, comma 2, lett. e), Cost.; D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118;
L. 24 dicembre 2012, n. 243.)

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna numerosi articoli della legge della Regione Toscana n. 1 del 2015 recante «Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili. Modifiche alla legge regionale n. 20/2008». In particolare, la difesa erariale, individua tre categorie di disposizioni all'interno della legge impugnata: un primo elenco articoli che conterrebbero disposizioni meramente attuative del D.Lgs. 118 del 2011 («Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi»); una seconda serie di disposizioni che sarebbero sostanzialmente riproduttive della disciplina statale; un terzo gruppo di disposizioni che, invece, derogherebbero almeno in parte alle previsioni contenute nella normativa statale.

L'impugnazione presenta profili di sicuro interesse, in quanto sollecita la Corte delineare più dettagliatamente i confini di una materia, l'armonizzazione dei bilanci pubblici, che la Costituzione affida ora, ai sensi della L. cost. 1 del 2012 (ma con effetti dall'esercizio finanziario del 2014), in via esclusiva allo Stato e che prima della novella era inquadrata come materia concorrente.

In particolare, ad avviso della difesa erariale, sarebbero illegittime sia le disposizioni del secondo gruppo, sia quelle del terzo. Le disposizioni regionali sostanzialmente «riproduttive» di quelle statali, infatti, conterrebbero formulazioni verbali di tenore in parte difforme rispetto alla disciplina contenuta nel D.Lgs. 118 del 2011, che, da una parte, sarebbero più oscure rispetto a quest'ultima, e, dall'altra, contribuirebbero a determinare incertezza in un ambito nel quale, al contrario, la normativa statale è **finalizzata a rendere omogenee le procedure contabili di tutti gli enti territoriali** «fornendo un'unica disciplina cui le regioni stesse devono far riferimento, al fine di **disporre di un linguaggio comune per il consolidamento dei conti pubblici**». Ancora più palese sarebbe l'illegittimità delle disposizioni del terzo gruppo, apertamente derogatorie rispetto alla disciplina statale e dunque in «violazione della competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici». [F. Conte]

Ricorso n. 47 del 2015
CONFESSIONI ACATTOLICHE E GOVERNO DEL TERRITORIO
IN UNA LEGGE REGIONALE LOMBARDA

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 9 aprile 2015
(del Presidente del Consiglio dei ministri), in GU 1a serie speciale, n. 19 del 2015

[Legge della Regione Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2, art. 1, comma 1, lett. b)]

(Cost., artt. 3, 8, 19, 117, commi primo e secondo, lettere a), c), h) e l), e 118, comma terzo; TFUE, artt. 10 e 17; Carta dei diritti fondamentali dell'UE, artt. 10, 21 e 22; Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, art. 18; decreto del Ministero dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, art. 3)

Le disposizioni impugnate fanno parte di una legge regionale lombarda recante modifica alle disposizioni della legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (*Legge per il governo del territorio*) relative alla “pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi”. In particolare l’art. 70, comma 2, della l. reg. n. 12/2005, come modificato dalla l. reg. n. 2/2015, prevede che la Regione e i Comuni lombardi concorrano a promuovere la realizzazione di attrezzature d’interesse comune destinate a servizi religiosi da effettuarsi da enti di confessioni religiose diverse dalla cattolica.

Mentre il testo previgente dell’art. 70 faceva riferimento a confessioni religiose “come tali qualificate in base a criteri desumibili dall’ordinamento ed aventi una presenza diffusa, organizzata e stabile” nel territorio comunale di riferimento e “i cui statuti esprimano il carattere religioso delle loro finalità istituzionali”, la nuova formulazione pone invece due requisiti, fra loro alternativi, per l’individuazione delle confessioni religiose potenzialmente interessate dagli interventi regionali e comunali disciplinati dalla legge regionale. Il primo è quello dell’**avvenuta approvazione dell’intesa con lo Stato**, ai sensi dell’art. 8, terzo comma, Cost. Il secondo, residuale, è quello, della presenza diffusa, organizzata e consistente a livello territoriale – con un significativo insediamento nell’ambito del Comune interessato – con l’ulteriore condizione per cui gli statuti della confessione “esprimono il carattere religioso delle loro finalità istituzionali e il rispetto dei principi e dei valori della Costituzione” (corsivo aggiunto). Si prevede inoltre l’istituzione, con provvedimento della Giunta regionale, di una consulta regionale per il rilascio di un **parere preventivo e obbligatorio** sulla sussistenza di questi ultimi requisiti. Risulta inasprito anche il **regime dei controlli** sulla convenzioni a fini urbanistici stipulate tra gli enti confessionali e i Comuni interessati. Tali convenzioni, infatti, prevedono espressamente la possibilità della risoluzione della revoca qualora il Comune accerti lo svolgimento di attività non previste nella convenzione.

Ad avviso del Governo ricorrente, queste disposizioni danno luogo a un’irragionevole disparità di trattamento fra la Chiesa cattolica e le confessioni acattoliche che abbiano già firmato un’intesa con lo Stato, da un lato, e le confessioni “senza intesa”, come l’islam, dall’altro. A proposito di queste ultime il ricorrente svolge un ragionamento che muove dal principio di eguaglianza sostanziale, osservando che proprio nei loro confronti – in mancanza di edifici di culto e di attrezzature adeguate – possono risultare particolarmente onerosi gli ostacoli amministrativi eventualmente frapposti. Ad avviso del Governo, inoltre, l’attribuzione a un organo regionale del compito di valutare la conformità dello statuto di un ente religioso rispetto ai principi e ai valori costituzionali determina una lesione della competenza esclusiva dello Stato in materia di rapporti fra la Repubblica e le confessioni religiose.

L’attribuzione ai Comuni d’incisivi poteri di controllo sul rispetto dei termini della convenzione urbanistica, fino alla possibilità della risoluzione o della revoca della convenzione stessa, appare contrastare con la libertà di culto garantita dall’art. 19 Cost. Condizione per procedere alla risoluzione o alla revoca della convenzione, infatti, è l’accertamento di attività non previste nella convenzione. Una formulazione così generica sembra circoscrivere in misura insufficiente la discrezionalità dei Comuni, tanto più che gli enti religiosi assai spesso svolgono attività diverse da quelle culturali in senso stretto.

Fra i parametri il ricorrente richiama anche le disposizioni di diritto dell’UE e di diritto internazionale in materia di libertà di religione e di culto e di lotta alle discriminazioni fondate sulla religione.

Il novellato art. 72 della l. reg. n. 2/2015, invece, disciplina i rapporti tra la pianificazione comunale e le convenzioni urbanistiche stipulate dai comuni con gli enti confessionali, *sub specie* di un **piano per le attrezzature religiose**. Il ricorrente censura la previsione secondo cui i Comuni in sede di predisposizione di tale piano acquisiscono, fra gli altri, il parere dei rappresentanti delle forze dell’ordine e degli uffici di questura e di

prefettura al fine di valutare i possibili profili di sicurezza pubblica; ciò si porrebbe infatti in contrasto con l'esclusività della competenza statale in materia di ordine pubblico e sicurezza. Del pari, il riconoscimento ai Comuni della facoltà d'indire consultazioni referendarie in questo ambito darebbe luogo a un'ulteriore limitazione della libertà religiosa. Un'ulteriore delimitazione della libertà religiosa e del principio di eguaglianza discenderebbe dalla previsione secondo cui il piano delle attrezzature religiose comunale debba prevedere la congruità architettonica e dimensionale degli edifici di culto previsti "con le caratteristiche generali e peculiari del paesaggio lombardo". La previsione di una **mera facoltà** per i Comuni di prevedere nuove attrezzature religiose, infine, costituirebbe una violazione di disposizioni statali inderogabili – in quanto già riconosciute dalla Corte costituzionale come inerenti alla materia dell'ordinamento civile – che prevedono la riserva una dotazione minima ad attrezzature d'interesse comune, fra cui quelle religiose. [G. Delledonne]

Questioni di legittimità in via incidentale

Ordinanza n. 50 del 2015 ACCESSO AL GRATUITO PATROCINIO PER "INDIGENZA SOPRAVVENUTA"

Ordinanza del 16 ottobre 2014 emessa dal Tribunale di Tivoli nel procedimento civile promosso da R .A. contro D.L.R. in GU, 1a serie speciale, n. 14 del 2015

[artt. 75 e 76 del d.P.R. 30 maggio 2002 n. 115]

(Artt. 3 e 24 Cost.)

Il Tribunale di Tivoli censura l'attuale meccanismo di accesso al patrocinio legale a spese dello Stato, in quanto formulato sulla base di parametri troppo rigidi e tali da escludere dall'ammissione al beneficio soggetti che, pur avendo avuto in passato redditi superiori alla soglia di legge, siano attualmente in condizioni di documentate difficoltà economiche. Infatti, ai sensi dell'art. 76 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 «[p]uò essere ammesso al patrocinio chi è titolare di un reddito imponibile ai fini dell'imposta personale sul reddito, risultante dall'ultima dichiarazione, non superiore a euro 11.369,24». Ne consegue che, laddove *medio tempore* le fonti di reddito del soggetto interessato siano venute meno (come nel caso di specie, per la cessazione del rapporto di lavoro), lo stesso non potrà accedere al patrocinio a spese dello Stato fino al momento della presentazione di una nuova dichiarazione dei redditi, anche se, in ipotesi, verta in condizioni di assoluta indigenza. Il giudice rimettente eccepisce, poi, l'irragionevolezza delle disposizioni in parola nella parte in cui non prevedono «**la possibilità di un rimborso "graduato" delle spese sostenute, in base a diverse fasce di reddito**». Ad avviso del Tribunale, tale sistema risulterebbe nel complesso irragionevole nonché, ad ogni modo, inadeguato rispetto alla garanzia costituzionale di un effettivo accesso alla giustizia per i non abbienti di cui all'art. 24 Cost. Infatti, benché sia riconosciuto al legislatore un margine di discrezionalità, questa non potrebbe «che essere esercitata con **l'obiettivo (ed il limite) di attuare il principio sancito in sede costituzionale e sovranazionale in termini razionali e tali da garantire l'effettività del benefici**». [F. Conte]

Ordinanza n. 52 del 2015
**SULL'APPLICAZIONE DEL PRINCIPIO *NE BIS IN IDEM* NEI RAPPORTI FRA
SANZIONE AMMINISTRATIVA DI NATURA PENALE E SANZIONE PENALE**

Ordinanza del 21 gennaio 2015 emessa dalla Corte suprema di cassazione, sezione tributaria civile, nel procedimento promosso da Garlsson Real Estate Sa in liquidazione, S.R. e Magiste International Sa contro CONSOB, in GU 1a serie speciale, n. 15 del 2015

[d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58, art. 187-ter, comma 1]

(Cost., art. 117, primo comma, in relazione agli artt. 2 e 4 del Protocollo n. 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo; sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 4 marzo 2014 in causa *Grande Stevens ed altri c. Italia*)

Gli attori nel giudizio *a quo* hanno contestato il provvedimento sanzionatorio emesso nei loro confronti dalla Consob ai sensi dell'art. 187-ter del d.lgs. n. 58/1998 (T.U.F.). Tali soggetti hanno fatto notare, fra l'altro, il carattere definitivo, nei loro confronti, della sentenza di patteggiamento emessa in relazione, fra gli altri, ai reati di cui all'art. 185 T.U.F. Un esame comparato di queste due disposizioni mette in luce l'esistenza di un "doppio binario" fra il reato di manipolazione del mercato e l'analoga fattispecie amministrativa, con la previsione, nei rispettivi giudizi, di una duplice sanzione, penale e amministrativa. Ciò darebbe luogo a un contrasto col principio *ne bis in idem*, sancito dall'art. 4 del Protocollo n. 7 della CEDU, secondo l'interpretazione offertane dalla Corte europea dei diritti dell'uomo con la sentenza *Grande Stevens c. Italia*. In tale pronuncia i giudici di Strasburgo hanno lamentato che a livello nazionale il principio *ne bis in idem* è stato introdotto in materia penale, **ma non anche nei rapporti fra sanzione amministrativa di natura penale e sanzione penale**. Nella sentenza *Grande Stevens*, in effetti, la Corte EDU ha ritenuto che le sanzioni amministrative previste dalla disciplina italiana sugli abusi di mercato debbano essere ritenute "penali", anche prescindendo dalla loro qualificazione formale nel diritto interno. Per tali ragioni è stata proposta questione di legittimità costituzionale dell'art. 187-ter T.U.F. per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost, alla luce degli artt. 2 e 4 del Protocollo n. 7 della CEDU. [G. Delledonne]

[Vedi anche l'ordinanza n. 38 del 2015, in GU n. 12 del 2015. La differenza tra la nozione italiana e quella convenzionale della pena emerge anche, sotto altro profilo, nella questione sollevata con l'ordinanza n. 109, riportata sotto.]

Ordinanza n. 56 del 2015
LA SPENDING REVIEW COME LO SPOILS SYSTEM?
**UN CASO DI RESPONSABILITÀ PER APPLICAZIONE DI LEGGE
INCOSTITUZIONALE**

Ordinanza del 30 ottobre 2014 emessa dal Tribunale di Roma nel procedimento civile promosso da Ridolfo Ridolfi c. Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della funzione pubblica, in GU 1a SS, n. 16 del 2015

[Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito in legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 2, comma 20]

(Cost., artt. 3, 97 e 98)

Il ricorrente, che aveva stipulato un contratto a tempo determinato per lo svolgimento di un incarico dirigenziale (non generale) presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, lo ha visto cessare anzitempo in applicazione della norma in questione, la quale, al fine di ridurre l'organico dirigenziale della Presidenza, ha disposto la cessazione di tali incarichi non oltre il 1° novembre 2012 e, fino ad allora, ha vietato che altri fossero conferiti o rinnovati. Ritenendo la norma costituzionalmente illegittima e, di conseguenza, viziata la revoca dell'incarico, il ricorrente chiede la reintegrazione e la condanna della Presidenza al risarcimento dei danni.

Il Tribunale riporta stralci delle **sentenze n. 103 del 2007, n. 161 del 2008 e n. 81 del 2010**. Esse, «**pur riferendosi a fattispecie concrete di cd "spoils system"**, applicato agli incarichi dirigenziali per ragioni di mutato indirizzo politico, **nel complesso sanciscono tuttavia l'illegittimità costituzionale della cessazione automatica degli incarichi medesimi, con motivazioni di più ampio respiro**», applicabili anche nella situazione normativa in esame, senza che rilevino in senso contrario le asserite esigenze di contenimento della spesa. D'altra parte, sottolinea il rimettente, un «legittimo sospetto» sulla veridicità di tali finalità è ingenerato dalla possibilità, lasciata aperta dalle norme in questione, che dopo il termine indicato siano conferiti nuovi incarichi identici a quelli revocati.

A proposito della rilevanza rispetto alla pretesa risarcitoria, il Tribunale ritiene che non sia necessaria una previa delibazione degli altri elementi costitutivi della pretesa, vale a dire la colpa e il danno – che peraltro sono, la prima, presunta *ex art.* 1218 cod. civ., il secondo, *in re ipsa*. Anzi, ad avviso del rimettente, **l'esame dell'illegittimità costituzionale della legge**, attenendo all'elemento oggettivo della fattispecie di illecito, è **logicamente pregiudiziale rispetto a ogni valutazione sulla colpa e sul danno**, che solo in rapporto all'elemento oggettivo possono essere delibati in concreto (si cita al riguardo Trib. Roma, ord. 24 febbraio 2009, n. 247). [M. Massa]

Ordinanza n. 72 del 2015

LA COMMISSIONE CENTRALE PER GLI ESERCENTI LE PROFESSIONI SANITARIE È UN GIUDICE TERZO E IMPARZIALE?

Ordinanza del 15 gennaio 2015 emessa dalla Corte di cassazione nel procedimento civile promosso da P.A. contro Ordine provinciale dei medici di Latina e altri in GU, 1a serie speciale, n. 18 del 2015

[Art. 17 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233 (Ricostituzione degli Ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell'esercizio delle professioni stesse)]

(Artt. 108, secondo comma, 111 e 117, primo comma, Cost., Art. 6, par. 1, C.E.D.U.)

La Corte di cassazione ha sollevato d'ufficio una questione di legittimità costituzionale in merito alla composizione della Commissione Centrale per gli Esercenti le Professioni Sanitarie, «organo di giurisdizione speciale chiamato ad esaminare, tra l'altro, i ricorsi avverso i provvedimenti degli Ordini e Collegi professionali locali in materia di albo e di irrogazione di sanzioni disciplinari». In passato, la Suprema Corte, aveva ritenuto conforme alla Costituzione la nomina, da parte dell'esecutivo, di alcuni componenti della Commissione, rilevando, in particolare che «il valore dell'autonomia e dell'indipendenza dell'organo di giurisdizione speciale in questione (istituito prima della Costituzione e,

quindi, sottratto al divieto di istituzione di giudici speciali di cui all'art. 102 Cost.) non è automaticamente vulnerato dalla nomina dei giudici da parte del potere esecutivo, dovendosi aver riguardo allo *status* di essi, che deve essere tale da escludere una situazione di soggezione nei confronti dell'autorità che ha proceduto alla nomina». Tuttavia, il Supremo collegio ha ritenuto, nel caso di specie, di rivedere la propria posizione, sulla base di un duplice rilievo: a) che il Ministero della Salute è parte del procedimento giurisdizionale davanti alla Commissione; b) che lo stesso Ministero della salute designa due componenti della Commissione: uno tra i dirigenti amministrativi del Ministero, l'altro tra gli ispettori generali (oggi tra i dirigenti di seconda fascia, medici, veterinari o farmacisti). Allo stesso tempo, il giudice rimettente osserva che i componenti designati dal Ministero della Salute: sono selezionati all'esito di un procedimento pienamente discrezionale; non cessano il proprio incarico alle dipendenze del Ministero; possono essere riconfermati. **Tali circostanze comprometterebbero sia l'indipendenza che la terzietà dei componenti dell'organo giudicante, che sarebbero ampiamente influenzabili dal Ministero della Salute che, come anticipato, è anche parte del giudizio.** Ciò si porrebbe in violazione dei principi espressi dall'art. 108, secondo comma (indipendenza dei giudizi speciali), e 111 Cost. (terzietà ed imparzialità dei giudici), nonché degli analoghi principi tutelati dall'art. 6, par. 1, C.E.D.U. [F. Conte]

[Vedi anche ordinanza n. 63 in GU n. 17.]

**Ordinanze nn. 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80 e 81 del 2015
GUERRA E PACE.**

**IL RICONOSCIMENTO DEI BENEFICI COMBATTENTISTICI
AI MILITARI CHE HANNO PRESTATO SERVIZIO IN MISSIONI ONU**

Ordinanze del 12 febbraio 2015 emesse dal TAR Friuli-Venezia Giulia nei procedimenti promossi, rispettivamente, da S.A. e altri, F.V. e altri, M.I. e altri, A.D. e altri, D.A. e altri, V.L. e altri, B.A. e altri, G.A. e altri contro il Ministero della difesa, tutte in GU 1a serie speciale, n. 19 del 2015; ordinanza del 12 febbraio 2015 emessa dal TAR Friuli-Venezia Giulia nel procedimento promosso da G.R. e altri contro il Ministero della difesa, in GU 1a serie speciale, n. 20 del 2015

[Legge 11 dicembre 1962, n. 1746, articolo unico]

(Cost., art. 3)

Un folto gruppo di ufficiali, sottufficiali, graduati e militari ha agito in giudizio, in sede di giurisdizione esclusiva, chiedendo il riconoscimento dei benefici combattentistici derivanti dalla supervalutazione dei periodi di svolgimento del servizio in missioni per conto dell'ONU e in missione equiparate. Questa – prevista dalla legge 24 aprile 1950, n. 390, in favore di coloro che abbiano partecipato alle operazioni di guerra fra il 1940 e il 1945 – dovrebbe essere riconosciuta anche a chi abbia prestato servizio per conto dell'ONU. La legge n. 1746/1962, in effetti, anche a questa categoria di soggetti i benefici previsti dalle norme in favore dei combattenti.

Pronunciandosi in senso difforme da alcuni tribunali amministrativi regionali, il Consiglio di Stato si è orientato nel senso del non riconoscimento di tale beneficio (sent. n. 5172/2014): una corretta interpretazione della legge n. 1746/1962, infatti, impedirebbe di estendere il beneficio della supervalutazione a chi non abbia partecipato alle campagne belliche del periodo 1940-1945. Poiché la sentenza dei giudici di palazzo Spada

“costituisce attualmente il diritto vivente in materia”, il TAR Friuli-Venezia Giulia ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell’articolo unico della l. n. 1746/1962. **Benché le missioni svolte per conto dell’ONU abbiano lo scopo di mantenere ovvero di ripristinare la pace, il giudice rimettente osserva che le attività svolte dai militari italiani in tali situazioni debbono essere considerate, “per le concrete modalità e i rischi anche mortali” affrontati, equivalenti a un’operazione bellica vera e propria.** L’incostituzionalità della disposizione impugnata, come interpretata dal diritto vivente, discende dalla violazione dell’art. 3 Cost., essendo stato accordato un trattamento differente a situazioni sostanzialmente identiche. [G. Delledonne]

**Ordinanza n. 88 del 2015
TUTELA DELLA LINGUA ITALIANA
E CORSI UNIVERSITARI IN INGLESE**

Ordinanza del 22 gennaio 2015 emessa dal Consiglio di Stato, sul ricorso proposto dal MIUR contro Angelotti Adriana e altri, in GU 1a SS, n. 20 del 2015

[Legge 30 dicembre 2010, n. 240, art. 2, comma 2, lettera h)]

(Cost., artt. 3, 6 e 33)

Oggetto del giudizio è la decisione del Politecnico di Milano di adottare esclusivamente la lingua inglese negli insegnamenti dei corsi di laurea magistrale e dottorato. Il TAR l’ha annullata, sul presupposto che debba essere consentita la scelta tra l’apprendimento in italiano e in inglese. Invece, il Consiglio di Stato ritiene che il Politecnico abbia applicato correttamente **la norma in questione**, la quale **prescrive alle università di rafforzare la propria internazionalizzazione anche attraverso l’attivazione di insegnamenti, corsi di studio e forme di selezione in lingua straniera.** Già un decreto ministeriale anteriore consentiva l’istituzione di corsi di laurea in lingua straniera, seppure a condizione che contemporaneamente ne fossero attivati altri, equivalenti, in italiano; ad avviso del rimettente, la norma in questione avrebbe rimosso tale condizione. **Di tale norma si chiede l’annullamento «nella parte in cui consente l’attivazione generalizzata ed esclusiva (cioè con esclusione dell’italiano) di corsi in lingua straniera».**

Sono denunciati tre profili di illegittimità costituzionale: **a) irragionevolmente non si terrebbe conto delle diversità esistenti tra i corsi** e della maggiore o minore appropriatezza dell’uso dell’una o dell’altra lingua; **b) sarebbe violato il riconoscimento, implicito nella Costituzione, dell’italiano come lingua ufficiale**, sancito dall’art. 6 Cost. rispetto alle lingue minoritarie e valevole a fortiori nei confronti di una lingua straniera; **c) sarebbe violata la libertà di insegnamento**, sotto il profilo della libertà dei docenti di scegliere come comunicare con gli studenti. [M. Massa]

**Ordinanza n. 92 del 2015
ANCORA PROBLEMA DI ‘PENSIONI D’ORO’ PER LA CORTE (I):
I FUNZIONARI PARLAMENTARI**

Ordinanza emessa il 20 dicembre 2014 dalla Commissione giurisdizionale per il personale della Camera dei deputati sui ricorsi riuniti proposti da B.P. ed altri contro Camera dei deputati

in GU, 1a serie speciale, n. 21 del 2015

[Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 486]

(Cost., artt. 3 e 53)

Numerosi funzionari di Palazzo Montecitorio hanno agito innanzi alla Commissione giurisdizionale per il personale della Camera dei deputati contro l'Amministrazione della Camera medesima, per ottenere l'annullamento della delibera n. 87 del 2014 con cui l'Ufficio di Presidenza ha decurtato i loro trattamenti pensionistici.

Siffatto provvedimento è stato emanato in esecuzione dell'art. 1, co. 486 della legge di stabilità 2014, in base al quale si stabilisce che, a decorrere dal 1° gennaio 2014 e per tre anni, sugli importi dei trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie che siano complessivamente superiori a quattordici volte il trattamento minimo INPS, «è dovuto un contributo di solidarietà a favore delle gestioni previdenziali obbligatorie» (variabile a seconda dell'importo lordo annuo).

La Commissione giurisdizionale ha ritenuto la questione sollevata rilevante (non potendo decidere sulla legittimità di una delibera riprodotiva di una norma di legge senza il previo sindacato da parte della Corte costituzionale sulla fonte primaria) e non manifestamente infondata. A quest'ultimo proposito, secondo il Giudice di primo grado della Camera, il **contributo di solidarietà** parrebbe configurarsi quale **prelievo natura tributaria**, consistendo in una decurtazione patrimoniale definitiva del trattamento pensionistico, con acquisizione al bilancio statale del relativo ammontare (sul punto, cfr. Corte cost., nn. 116 del 2013 e 241 del 2012).

Inoltre, il remittente sospetta che, applicandosi soltanto ai pensionati, il contributo di solidarietà leda il **principio di uguaglianza a parità di reddito**, tenuto altresì conto che il prelievo in esame è nettamente maggiore di quello previsto dall'art. 1 della legge di stabilità al successivo co. 590, consistente in un prelievo fisso del 3% su tutti i redditi eccedenti i 300 mila euro lordi annui.

Da ultimo, secondo la Commissione giurisdizionale, la misura in esame presenterebbe «significativi elementi di identità» (ord. di rimessione, p. 23) con il c.d. **contributo di perequazione**, introdotto dall'art. 18, co. 22-bis, d.l. 6 luglio 2011, n. 98 (conv. con mod. dalla l. 15 luglio 2011, n. 111) e dichiarato incostituzionale con sentenza n. 116 del 2013. Anzi, secondo il remittente, il contributo di solidarietà prevedrebbe dei prelievi addirittura più gravosi rispetto al previgente illegittimo contributo di perequazione. [A. Candido]

[Vedi anche, oltre, ordinanza n. 109].

Ordinanza n. 98 del 2015

COLTIVARE LA CANNABIS È REATO. MA SE L'USO È PERSONALE?

Ordinanza del 10 marzo 2015 emessa dalla Corte d'appello di Brescia nel procedimento penale a carico di C.M., in GU, 1a serie speciale, n. 22 del 2015

[Art. 75 D.P.R. n. 309/90]

(Artt. 3, 13, comma secondo, 25, comma secondo, e 27, comma terzo, Cost.)

La Corte d'Appello di Brescia dubita della legittimità costituzionale dell'art. 75, primo

comma, del D.P.R. n. 309/1990 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti) il quale, nell'escludere la rilevanza penale della detenzione di sostanze stupefacenti per «uso personale» non ricomprende, tra le condotte non punibili penalmente, «anche la coltivazione» delle predette sostanze. La disposizione censurata, in particolare, dispone che «[c]hiunque, **per farne uso personale**, illecitamente importa, esporta, acquista, riceve a qualsiasi titolo **o comunque detiene sostanze stupefacenti o psicotrope**» sia **esposto esclusivamente a sanzioni amministrative** e non alle sanzioni penali previste, invece, dall'art. 73 del medesimo decreto, in caso di «spaccio».

Il giudice rimettente ritiene che la *ratio* dell'esclusione risieda nell'assenza di offensività delle condotte che sono finalizzate al mero uso personale, in relazione al bene tutelato dalla norma incriminatrice, che consiste «nella necessità di tutelare la salute pubblica, la sicurezza e l'ordine pubblico (nonché il normale sviluppo delle giovani generazioni) attraverso il contrasto della circolazione della droga» (cfr. Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 9973 del 24 giugno 1998). In questo quadro, l'acquisto o comunque il possesso di esigue quantità di sostanze, che non appare finalizzato ad una successiva cessione a terzi, non è penalmente punibile, in quanto non è in grado di ledere la «salute pubblica» né di ampliare la circolazione delle droghe. Allo stesso modo, secondo la Corte d'Appello, non dovrebbe essere penalmente sanzionata neppure la coltivazione di piante da cui siano ricavabili sostanze stupefacenti, laddove, in ragione della quantità e di altre circostanze esteriori, si possa ritenere che questa sia finalizzata esclusivamente all'uso personale del detentore. Nel caso di specie, l'imputato era stato trovato in possesso di due piantine di canapa indiana, che secondo la Corte d'Appello, in assenza di elementi idonei a farne ritenere l'intento di una successiva trasformazione e distribuzione, erano compatibili con il consumo esclusivo da parte dello stesso imputato.

Il giudice rimettente, tuttavia, osserva che, per costante giurisprudenza, la coltivazione «anche di una sola piantina, è punita con sanzione penale», in quanto l'interpretazione unanimemente accolta della disposizione censurata esclude che l'espressione «comunque detenga» possa ricomprendere anche la coltivazione. Pertanto, nell'impossibilità di tentare un'interpretazione costituzionalmente conforme, la Corte d'Appello ritiene che la questione debba essere rimessa al giudice delle leggi. La disposizione censurata violerebbe, in primo luogo, i **principi di ragionevolezza e di uguaglianza**, ex art. 3 Cost., in quanto condotte tra loro del tutto assimilabili (ovvero, da una parte, l'importazione, l'esportazione e l'acquisto e, dall'altra parte, la coltivazione) sono diversamente sanzionate laddove siano comunque finalizzate al consumo personale. Inoltre, la disposizione appare irragionevole laddove **pone in essere una presunzione assoluta sulla «pericolosità della coltivazione quando sia provato che essa non può in alcun modo favorire la diffusione della sostanza»**. In particolare «l'irragionevolezza della presunzione assoluta si coglie tutte le volte in cui sia agevole formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta alla base della presunzione stessa (cfr. pronunce n. 164 del 2011; nn. 265 e 139 del 2010)».

La Corte rimettente ritiene altresì **violato il principio di offensività** come ricavabile dal combinato disposto degli 13, comma secondo, 25, comma secondo, e 27, comma terzo, Cost., secondo cui non possono essere assoggettate a sanzioni penali le condotte che non siano in grado di ledere, né di mettere in pericolo, beni giuridici meritevoli di tutela.

Benché analoga questione sia già stata ritenuta infondata in passato (Sent. 360/1995, che ha ritenuto maggiormente pericolosa, e quindi sanzionabile in modo differenziato, la coltivazione, n.d.r.), la Corte rimettente ritiene però «che la questione meriti un nuovo vaglio di costituzionalità» in ragione dell'evoluzione giurisprudenziale del bene giuridico tutelato, nonché del contrasto tra il diritto vivente formatosi *medio tempore* ed i richiamati principi costituzionali. [F. Conte]

Ordinanza n. 106 del 2015
DECLARATORIA D'ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE
E NATURA PENALE DELLE SANZIONI AMMINISTRATIVE

Ordinanza del 4 febbraio 2015 emessa dal Tribunale di Como nel procedimento promosso da M.G. e Italia Hospital Spa contro la Direzione territoriale del lavoro di Como e Equitalia Sud Spa, in GU 1a serie speciale, n. 23 del 2015

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

(Cost., artt. 3, 25, comma secondo, e 117, primo comma, in relazione agli artt. 6 e 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo)

Gli attori nel giudizio *a quo* hanno proposto opposizione allo scopo d'inibire l'inizio dell'esecuzione di due cartelle di pagamento emesse per il pagamento di sanzioni amministrative. Le sanzioni oggetto dell'originaria ordinaria d'ingiunzione erano state calcolate sulla base di una disposizione poi dichiarata illegittima con sentenza della Corte cost. n. 153/2014. La declaratoria d'illegittimità di quella disposizione determinerebbe perciò l'illegittimità delle sanzioni amministrative irrogate sulla base di essa, non potendo ritenersi esaurito il rapporto giuridico. Ad avviso del giudice *a quo*, tuttavia, quel rapporto giuridico doveva ormai ritenersi esaurito: al momento del deposito della sentenza n. 153/2014, infatti, era già passata in giudicato la decisione della Corte di appello di Milano in cui trovano titolo le sanzioni amministrative contestate dagli opposenti.

Il giudice rimettente **ha allora sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 30, comma 4, della legge n. 87/1953 nella parte in cui limita alle sentenze penali irrevocabili – “nel senso inteso dall'ordinamento italiano” – la cessazione dell'esecuzione in caso di declaratoria d'illegittimità costituzionale della norma posta a base della condanna.** Per fare ciò, **il giudice *a quo* ragiona sulla natura “penale” delle sanzioni previste dal d.lgs. 8 aprile 2003, n. 66 ai sensi degli artt. 6 e 7 CEDU,** come interpretati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nelle sentenze *Menarini c. Italia* (27 settembre 2011, ric. 43509/08) e *Grande Stevens c. Italia* (4 marzo 2014, ricorso 18640/10). Ne deriverebbe perciò un contrasto con gli artt. 117, primo comma, 25, secondo comma, e 3 Cost. [G. Delledonne]

[La differenza tra la nozione italiana e quella convenzionale della pena emerge anche, sotto altro profilo, nella questione sollevata con l'ordinanza n. 52, sopra.]

Ordinanza n. 109 del 2015
ANCORA PROBLEMA DI 'PENSIONI D'ORO' PER LA CORTE (II):
I MAGISTRATI A RIPOSO

Ordinanza dell'11 febbraio 2015 emessa dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Calabria, sul ricorso proposto da Gentile Domenico c. INPS, in GU 1a SS, n. 24 del 2015

[Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, commi 483, 486, 487 e 590]

(Cost., artt. 3, 36, 38, 53, 136 e 117, primo comma, in relazione agli artt. 6, 21, 25, 33 e 34 CEDU)

Con una lunga ordinanza – pronunciata a fronte del ricorso di un magistrato amministrativo a riposo – **la sezione calabrese della Corte dei conti riprende i contenuti della sentenza della Corte costituzionale n. 116 del 2013 [sulle cd. pensioni d'oro]**, nonché in parte anche sentenza n. 223 del 2012 [sugli stipendi dei magistrati], **per censurare il contributo di solidarietà e la riduzione dell'adeguamento delle pensioni all'inflazione voluti dal Governo Letta e attuati con la legge di stabilità 2014.** [La seconda misura è stata recentemente richiamata dalla sentenza n. 70 del 2015, relativa al blocco delle pensioni disposto con il decreto legge cd. salva Italia, n. 201 del 2011, come esempio di intervento di austerità più modulato e, quindi, compatibile con i canoni di ragionevolezza e proporzionalità].

In merito al contributo di solidarietà, si sottolinea la sostanziale identità rispetto alla misura oggetto della sentenza n. 116 del 2013: sicché non solo sono sostanzialmente ricalcate le stesse censure di allora, incentrate sul divieto di imposizioni più esigenti nei confronti di una singola platea di contribuenti; ma **è aggiunta una censura per violazione del giudicato costituzionale.**

In merito alla riduzione dell'indicizzazione, l'argomento, ancora una volta, fa rilievo a una sorta di prelievo fiscale dissimulato e discriminatorio, che, si aggiunge, vanifica le legittime aspettative patrimoniali del lavoratore al termine della propria attività – così violando anche una serie di parametri CEDU [o meglio, che sembrerebbero identificati come tali, anche se in realtà in buona parte – laddove si fa riferimento agli artt. 21, 25, 33 e 34 – sembrerebbero appartenere alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE].

Il comma 590 della legge prevede un contributo di solidarietà percentualmente per i redditi oltre 300 mila euro, computando a tal fine anche le pensioni, sulle quali però il contributo non è dovuto: non viene, quindi, a sommarsi con quello, più alto, specificamente previsto per i pensionati. Tuttavia, per il rimettente, il fatto che i pensionati, raggiungendo tale soglia, vedano comunque i loro trattamenti previdenziali assoggettati un contributo di solidarietà più elevato costituirebbe un'ulteriore violazione degli artt. 3 e 53 Cost. [M. Massa]

[Su queste disposizioni si vedano anche le questioni sollevate da questa e altre sezioni regionali della Corte dei conti – n. 65, in GU n. 17; n. 91, in GU n. 21; n. 119, in GU n. 25 – nonché le due questioni sollevate dalla Camera dei deputati, attraverso i propri organi di autodichia sul personale: una è stata pubblicata nella GU n. 21 ed è qui segnalata (ordinanza n. 92); l'altra (n. 129) è in una GU del prossimo periodo di riferimento (n. 27 del 2015)].

Ordinanza n. 113 del 2015 LA DISTINZIONE TRA DROGHE PESANTI E LEGGERE HA VALENZA COSTITUZIONALE (O EUROPEA)?

Ordinanza del 5 febbraio 2015, emessa dal Tribunale per i minorenni di Reggio Calabria, nel procedimento penale a carico di A.F., in GU 1a ss, n. 24 del 2015

[DPR 9 ottobre 1990, n. 309, art. 73, comma 5, come sostituito dall'art. 1, comma 24-ter, lettera a), del d.l. 20 marzo 2014, n. 36, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 maggio 2014, n. 79]

(Cost., artt. 3 e 27, comma terzo; art. 117, primo comma; decisione quadro 2004/757/GAI del Consiglio dell'UE; Carta dei diritti fondamentali dell'UE, art. 49, paragrafo 3)

Il Tribunale è chiamato a giudicare un minorenne, responsabile di avere coltivato 15 piante di marijuana e analoghe, nonché di detenere circa 360 grammi della stessa droga a fine di spaccio. Dovrebbe trovare applicazione l'art. 73, comma 5, del TU stupefacenti: in particolare, per ragioni di *lex mitior* illustrate con dovizia di argomenti, tra le diverse versioni succedutesi di recente, dovrebbe trovare applicazione quella risultante dalle disposizioni in questione, la quale punisce i fatti «di lieve entità» con la reclusione da sei mesi a quattro anni e la multa da 1.032 a 10.329 euro, **senza distinguere, però, a seconda che i fatti riguardino droghe pesanti o leggere** – distinzione che, invece, è ripristinata ad altri effetti.

I dubbi del rimettente si appuntano sulla mancanza di questa distinzione.

In primo luogo, si afferma che **la sentenza n. 32 del 2014**, in seguito alla quale sono state introdotte le norme in questione, **avrebbe affermato la «valenza costituzionale» di tale distinzione**, corrispondente all'intrinseca disomogeneità dei fatti di reato; e che ciò è testimoniato dal fatto che lo stesso d.l. n. 36 del 2014 ha ripristinato questa distinzione, persino per gli illeciti amministrativi di cui all'art. 73. Il Tribunale ricorda che la Cassazione ha ritenuto non irragionevole l'assenza di una tale distinzione per i fatti di lieve entità, tenuto conto, appunto, della loro lieve entità, nonché della discrezionalità del giudice nell'irrogazione della pena. Ma questi argomenti non paiono persuasivi: in particolare, i canoni di ragionevolezza e proporzionalità vincolerebbero la discrezionalità del legislatore nel compito suo proprio, che è quello di commisurare la sanzione al disvalore del fatto, e che resta ben distinto dal compito del giudice. L'irragionevolezza, poi, sarebbe nel caso suffragata dalla preclusione, per effetto della pena comminata, di diversi benefici per il reo.

In secondo luogo, il rimettente denuncia il **contrasto con la decisione quadro 2004/757/GAI**, oltre che con il principio di proporzionalità delle pene come codificato nella Carta di Nizza. In particolare, la decisione quadro: **a) all'art. 4, richiede in generale pene comprese tra almeno 1 e 3 anni ma, per i fatti riguardanti gli stupefacenti più dannosi, pene comprese tra almeno 5 e 10 anni; b) al punto n. 5 delle considerazioni preliminari, richiama i principi di efficacia, proporzionalità e dissuasività che dovrebbero connotare le sanzioni penali, sottolineando che nelle valutazioni di proporzionalità dovrebbe avere particolare importanza «la natura degli stupefacenti oggetto di traffico»**. La discrasia tra questa impostazione e quella della legislazione italiana sarebbe stata rilevata dalla stessa Commissione europea, in una relazione del dicembre 2009.

Pertanto, il Tribunale sollecita la **dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione in questione, nella parte in cui non distingue tra fatti aventi ad oggetto l'una o l'altra categoria di stupefacenti** (tabella I o tabella II di cui all'art. 14 del TU), **né prevede limiti di pena differenziati e conformi ai parametri europei**. [M. Massa]

Conflitti di attribuzione

Ricorso n. 5 del 2015

LA PRETESA DELL'UAAR DI NEGOZIARE UN'INTESA E' GIUSTIZIABILE?

Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato depositato il 26 marzo 2015 (del Presidente del Consiglio dei ministri), in GU 1a SS, n. 16 del 2015-06-25

[Sentenza della Corte di cassazione, Sezioni Unite Civili, 28 giugno 2013, n. 16305]

(Cost., artt. 8, comma terzo, 92 e 95M legge 23 agosto 1988, n. 400, art. 2, comma 3, lettera f); regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054, art. 31, ora art. 7, comma 1, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104)

Il Governo ricorre contro la sentenza delle Sezioni Unite che, confermando Cons. St., sez. IV, n. 6083 del 2011, ha affermato la giurisdizione del giudice amministrativo sul diniego, da parte del Governo, di avviare le trattative per l'eventuale stipulazione di un'intesa ai sensi dell'art. 8 Cost.: secondo la corte regolatrice, questo atto è espressivo di una mera discrezionalità tecnica; secondo il Governo, invece, è un atto politico, nient'affatto giustiziabile. Prescindendo dai profili di ammissibilità [positivamente delibati dall'ord. n. 40 del 2015], nel merito l'argomento centrale è il seguente: **le intese, poiché sono il presupposto imprescindibile di una successiva attività legislativa, partecipano della natura di questa, squisitamente politica.** In altre parole, «se il Governo, anche dopo l'eventuale stipula dell'intesa, è libero di non dare seguito alla stessa, omettendo di esercitare l'iniziativa occorrente per l'emanazione della legge ex art. 8, co. 3, Cost., a maggior ragione deve ritenersi libero [...] di non avviare alcuna trattativa». In tal senso militerebbe la sent. n. 364 del 2002, ove si è negata la sussistenza di un obbligo per il Governo di negoziare e stipulare l'intesa. Le SU sarebbero incorse in una larvata contraddizione, laddove hanno negato la rilevanza di tali questioni, pur apparendo orientate a negare un diritto alla chiusura delle trattative e al susseguente avvio del procedimento legislativo. [M. Massa]

Decisioni di rilievo costituzionale di giudici comuni

Cass. pen., n. 22526 del 2015

CASO RUBY: LA MERA SOGGEZIONE ALLA QUARTA CARICA DELLO STATO NON BASTA A INTEGRARE LA CONCUSSIONE

Cassazione, VI Sez. pen. 10 marzo 2015 (dep. 28 maggio 2015), n. 22526,
Pres. Milo, Est. Villoni, ric. P.G. c. Berlusconi

Pronunciandosi nel notissimo caso Ruby-Berlusconi, la Cassazione respinge il ricorso della parte pubblica teso all'annullamento della sentenza di secondo grado che ha assolto da tutte le imputazioni l'ex Presidente del Consiglio. La Suprema Corte, in particolare, rileva come **non sia sufficiente a configurare il reato di concussione la mera posizione sovraordinata e di supremazia dell'autore della condotta.** Non si è, infatti, di fronte a un reato 'di posizione', non potendo la mera posizione sovraordinata e di supremazia (fosse pure quella della quarta carica dello Stato) integrare, di per sé una forma di **abuso costrittivo**, solo perché la controparte, per motivazioni a sé interne, venga comunque ad avvertire uno stato di soggezione. Né l'aver l'ex Presidente del Consiglio contattato il funzionario di polizia in orario notturno presso la sua abitazione integrerebbe una particolare intensità della pressione psichica esercitata sul funzionario stesso. La condotta non configurerebbe neppure un **abuso di tipo induttivo**, il quale sussiste (dopo la novella della l. n. 190/2012) solo quando il destinatario della pressione finisce col cedere alla richiesta dell'autore non perché coartato ma per trarre un indebito vantaggio per sé, all'interno di una logica sostanzialmente negoziale. Il che, nel caso Ruby, non può

ritenersi sussistente in base al mero assunto accusatorio per cui il funzionario avrebbe esaudito alle richieste dell'ex Presidente del Consiglio per guadagnarsi la benevolenza di questo, foriera di futuri favori. Ciò anche in virtù del fatto che **la qualifica di pubblico funzionario rivestita dal soggetto passivo della concussione porrebbe quest'ultimo in una posizione di peculiare resistenza rispetto all'effetto induttivo della concussione**: a differenza di un qualsiasi privato, infatti, **su un pubblico ufficiale «gravano precisi doveri inerenti al corretto espletamento delle sue funzioni nel settore di competenza», con ciò non potendosi sottovalutare «il particolare obbligo di resistenza da lui esigibile**, posto che la relativa condotta deve essere guidata esclusivamente... dal perseguimento dell'interesse pubblico a garanzia dell'imparzialità e del buon andamento dell'attività amministrativa (art. 97 Cost.) a lui affidata nell'ambito del rapporto di immedesimazione organica». Il che dovrebbe «rendere recessiva la forza intimidatrice o persuasiva di cui è destinatario». Il pubblico funzionario ha infatti il potere di sindacare l'illegittimità formale e sostanziale di un eventuale **ordine illegittimo**, come del resto disciplinato da specifiche disposizioni di legge (T.U. sugli impiegati civili dello Stato, d.P.R. n. 3/1957, art. 17, co. 3; Ordinamento della Polizia di Stato, l. n. 121/1981, art. 66, co. 4). [A. Guazzarotti]

App. Napoli, 13 marzo 2015

TRASCRIVIBILE IL MATRIMONIO OMOSESSUALE CONTRATTO IN FRANCIA

Corte d'Appello di Napoli, Sez. persona e famiglia, sentenza 13 marzo 2015

Partendo dal noto precedente della Cassazione (Sez. I civ., sent. n. 4184, 15 marzo 2012), con cui era stata negata la **trascrivibilità del matrimonio tra coniugi dello stesso sesso**, la Corte d'Appello di Napoli giunge ad esiti opposti, pur dimostrando continuità con quell'autorevole precedente. Se, nella decisione della Cassazione del 2012, si superava una precedente chiusura che **riteneva addirittura inesistente l'atto matrimoniale** tra due persone dello stesso sesso contratto in altro ordinamento, per ritenerlo **neppure invalido, bensì semplicemente improduttivo di effetti**, stante la riserva al solo legislatore italiano di una riforma di simile portata, nella decisione attuale si giunge senz'altro a ritenerne la trascrivibilità, infilandosi nelle faglie logiche aperte da quell'argomentazione. Riprendendo, come fatto anche dalla Cassazione, il **precedente di Strasburgo nel caso Schalk e Kopf c. Austria**, del 2010, si sottolinea come il **diritto a contrarre matrimonio di cui all'art. 12 CEDU possa ricomprendere anche forme di matrimonio tra persone dello stesso sesso**, laddove le legislazioni statali lo contemplino; oltre a ciò, la forma di convivenza stabile (e legalmente sancita) tra persone dello stesso sesso rientra sicuramente nella tutela del **diritto alla vita privata e familiare (e del diritto a fondare una famiglia), ex art. 8 CEDU**. L'assenza di una legislazione italiana in materia non può valere a paralizzare i diritti dei coniugi garantiti in virtù di un atto compiuto in un altro ordinamento statale, come quello francese. Si tratta, infatti, di una **omissione legislativa già stigmatizzata sia dalla Corte costituzionale (sent. 170/2014, sull'incostituzionalità del divorzio ope legis per i casi di mutamento anagrafico del sesso di uno dei due coniugi)** che dalla Cassazione (n. 8097/15, sulla stessa materia). Impedire la trascrizione in Italia del matrimonio contratto in un altro Paese dell'UE, fra l'altro, costituirebbe anche un **ostacolo indiretto alla libera circolazione delle persone, come garantita dal TFUE, nonché una discriminazione in base alla nazionalità e all'orientamento sessuale** (art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE). Né, infine, può dirsi che rilevi l'eventuale filtro dell'ordine pubblico internazionale: posto che, per la disciplina del diritto internazionale privato (l. 218/1995), il matrimonio è valido, quanto alla

forma, se è considerato valido dalla legge nazionale di almeno uno dei nubendi al momento della celebrazione, salvo il **limite dell'ordine pubblico (internazionale)**, qui non si sarebbe affatto in presenza di un limite di tale natura (a differenza del matrimonio poligamico, ad es.), rientrando quel tipo di matrimonio tra le forme astrattamente garantite dalla stessa CEDU (e dalla Carta di Nizza), cui il nostro ordinamento ha formalmente aderito (la Corte menziona, a supporto, anche i numerosi inviti rivolti dal Parlamento europeo agli Stati dell'UE affinché introducano una legislazione sulle unioni di coppie omosessuali). Degno di nota il fatto (in sé non incontrovertibile) per cui il giudice ritiene **superfluo il ricorso all'incidente di legittimità costituzionale**, in base alle note sentt. 348 e 349 del 2007 della Corte costituzionale, per l'asserita possibilità di interpretare la normativa interna in maniera conforme alla Convenzione. [A. Guazzarotti]

Trib. Roma, 4 giugno 2015
IL COMUNE DI ROMA CONDANNATO PER DISCRIMINAZIONE CONTRO I ROM
PER LA POLITICA DEI CAMPI-NOMADI

Tribunale di Roma, II Sez. civ., Giudice Bifano, Ordinanza del 4 giugno 2015

Grazie a una **azione civile anti-discriminazione** ex art. 44 del d. lgs. n. 286/1998 intentata da due associazioni (tra cui l'ASGI), non direttamente rappresentanti i soggetti vittime della discriminazione (i membri delle comunità Rom e Sinti 'ospitati' nel campo romano 'La Barbuta'), il Comune di Roma è stato condannato a interrompere la sua politica di gestione del campo nomadi in questione, stante la sua natura discriminatoria. Il giudice rileva sia il fatto che più del 50% dei Rom in questione sono di cittadinanza italiana (con ciò potendosi applicare il d.lgs. n. 215/2003, d'attuazione della direttiva 2000/43/CE relativa alle **discriminazioni basate su razza ed etnia**, e non limitata alla condizione di straniero), sia il dato per cui si tratterebbe di soggetti per 97-98% non più dediti a uno stile di vita nomade, bensì sedentario. Il c.d. 'piano nomadi' di Roma, pertanto, dietro alla forma, si dirige in realtà a individui etnicamente connotati, adottando misure dirette espressamente a risolvere situazioni di allarme sociale (ossia di ordine pubblico) causato nel resto della popolazione dai soggetti destinati a tale campo: l'obiettivo, in sé legittimo, verrebbe però perseguito con mezzi non appropriati né necessari. Oltre all'**inidoneità del sito del campo** (ai margini dell'abitato, nei pressi dell'aeroporto, in una zona ancora qualificata come 'verde pubblico' dal vigente piano regolatore, con carenza di una rete di servizi), esistono indici abbastanza inequivocabili della natura discriminatoria della politica in questione. Tra questi spicca la **norma del regolamento comunale sull'accesso all'edilizia residenziale pubblica che non attribuisce alcun punteggio aggiuntivo ai Rom residenti nel campo**, diversamente quanto previsto per tutti coloro che provengono da situazioni di disagio sociale ed abitativo comparabile. Particolarmente degno di nota il fatto che l'ordinanza si appoggia su una serie di **documenti ufficiali di 'soft law'** diretti contro la politica del Comune di Roma nella realizzazione e gestione del detto campo, tra cui: un documento dell'UNAR (Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali); una relazione della Commissione straordinaria del Senato per la tutela e la promozione dei diritti umani; **risoluzioni e raccomandazioni del Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale** (nell'ambito della Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale delle Nazioni Unite); una **decisione contro l'Italia del Comitato europeo sui diritti sociali** (nell'ambito della Carta sociale europea, reclamo collettivo n. 27/04): per il Tribunale, sebbene si tratti di atti giuridici privi di effetti diretti sugli individui coinvolti, essi sono importanti per la rilevanza ricostruttiva del complesso della situazione

giuridica nella materia *de qua*, anche in virtù della genesi internazionale ed europea della normativa antidiscriminatoria interna. [A. Guazzarotti]

Cass. civ., n. 15139 del 2015
CAMBIARE SESSO ANAGRAFICO SENZA OPERAZIONE CHIRURGICA?
PER LA CASSAZIONE È POSSIBILE

Cassazione, prima sezione civile, 21 maggio-20 luglio 2015, n. 15138,
pres. Forte, rel. Acierno

Una persona è stata autorizzata a ricevere l'intervento chirurgico per la modificazione definitiva dei propri caratteri sessuali primari, al fine di ottenere la rettifica anagrafica. Intanto, si è sottoposta a trattamenti sia ormonali, sia chirurgici sui caratteri sessuali secondari, sicché, come accertato dalla CTU, le funzioni sessuali originarie sono «quasi» azzerate, in modo «per lo più» irreversibile. A questo punto, la persona decide di non sottoporsi all'intervento sui caratteri sessuali primari, ritenendo di avere «raggiunto un'armonia con il proprio corpo che lo aveva portato a sentirsi donna a prescindere dal trattamento anzidetto». Chiede ugualmente la rettifica del sesso anagrafico, negata dai giudici di merito.

Dopo avere esordito affermando che il cambiamento di sesso è stato ricondotto all'area dei diritti inviolabili della persona da Corte cost., n. 161 del 1985, la Cassazione passa a considerare la situazione degli ordinamenti tedesco e austriaco, nei quali non è necessario, per la rettifica anagrafica, un intervento sui caratteri sessuali primari; nonché del sistema CEDU (*XY c. Turchia*, 10 marzo 2015), ove è stato ritenuto illegittimo subordinare la rettifica alla previa sterilizzazione. Dal canto suo, la legge italiana, pur contemplando un intervento chirurgico, non ne specifica la sua portata e, anzi, lo prevede solo quando risulta necessario. È dunque possibile dare alla legge un'interpretazione più elastica, «che si fondi sull'esatta **collocazione del diritto all'identità di genere all'interno dei diritti inviolabili**», **bilanciato con «l'interesse di natura pubblicistica alla chiarezza nella identificazione dei generi sessuali e delle relazioni giuridiche ma senza ricorrere a trattamenti ingiustificati e discriminatori, pur rimanendo ineludibile un rigoroso accertamento della definitività della scelta».**

Pertanto, ad avviso della Cassazione: (a) non sussiste una necessità legale assoluta di un intervento sui caratteri sessuali primari; (b) allorché la legge qualifica come eventuale («quando risulti necessario») tale intervento, non intende riferirsi solo ai casi di interventi già eseguiti prima dell'entrata in vigore della legge stesa; (c) invece, anche in base alle attuali acquisizioni della medicina e della psicologia, «**[i]l momento conclusivo di tale percorso [i.e. del processo di mutamento dell'identità di genere] è individuale e certamente non standardizzabile** attenendo alla fera più esclusiva della personalità»; (d) **il bilanciamento tra questo diritto della persona e il contrapposto interesse pubblico, secondo il canone di proporzionalità tipico della CEDU, è soddisfatto dal rilievo che di per sé «il mutamento di sesso sia una scelta personale tendenzialmente irreversibile»;** (e) in ogni caso, «**la serietà ed univocità del percorso scelto e la compiutezza dell'approdo finale**» devono essere vagliate giudizialmente, se del caso «mediante rigorosi accertamenti tecnici».

Nel caso, a prescindere dall'intervento chirurgico rifiutato, l'esito di tale vaglio è che il ricorso è accolto e, con decisione di merito, è accolta pure la domanda di rettificazione del sesso. [M. Massa]

[Nel Bollettino n. 1/2015 si è dato conto di una questione di legittimità costituzionale di analogo oggetto, sollevata dal Tribunale di Trento, il quale aveva ritenuto non plausibili le pur ventilate interpretazioni adeguatrici. L'udienza di discussione è fissata per il 20 ottobre 2015 e avrà come relatore il giudice Giuliano Amato.]

Anticipazioni

LEGGE SEVERINO, LA QLC SOLLEVATA IN AMBITO CIVILE (Corte d'appello di Bari, sez. I civile, decreto 29 gennaio 2015, n. 284): un consigliere regionale pugliese, condannato con sentenza non definitiva per falso e abuso d'ufficio, reagisce al provvedimento con cui il Presidente del Consiglio dei ministri, applicando la norma in questione (art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 235 del 2012), l'ha sospeso dalla carica. In particolare, il consigliere eccepisce l'illegittimità costituzionale della norma, per più ordini di motivi. In sede cautelare, il Tribunale ritiene le eccezioni manifestamente infondate. Non così la Corte d'appello, che di conseguenza sospende... la sospensione, in attesa di concludere il giudizio cautelare dopo la pronuncia della Corte costituzionale. Ad avviso della Corte rimettente, la normativa in questione – la quale prevede la sospensione di diritto, tra l'altro, dei consiglieri regionali condannati non definitivamente per alcune tipologie di reati – contrasta: **a)** con gli artt. 27 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7 CEDU, perché ricollega un «evento afflittivo», qual è la sospensione, a una condanna per reato commesso prima dell'entrata in vigore dello stesso d.lgs. n. 235 del 2012; **b)** con gli artt. 76 e 77 Cost., in relazione all'art. 12, comma 64, lettera m), della legge delega (legge n. 190 del 2012), perché quest'ultima ricollegava sia la decadenza sia la sospensione esclusivamente a sentenze definitive di condanna; **c)** con gli artt. 3, 51, 76 e 77 Cost., perché un regime meno rigoroso (con una soglia di pena) è previsto per i parlamentari nazionali ed europei ai fini dell'incandidabilità, benché le cariche di costoro possiedano una «maggiore valenza istituzionale e costituzionale». Le censure *sub a)* e *c)* sono estese anche a [non ben identificate] disposizioni della cit. legge delega. [Come è noto, una questione analoga era stata sollevata dal TAR di Napoli nel caso riguardante il Sindaco di quella città, Luigi De Magistris (v.la anticipata nel n. 1/2015 del Bollettino); in seguito a Cass. SU n. 11131 del 2015, che ha affermato la giurisdizione ordinaria sulle controversie in questione, la cognizione, anche sul caso riguardante Vincenzo De Luca, eletto Presidente della Regione Campania, spetta al Tribunale civile di Napoli, pure per quanto riguarda i dubbi di legittimità costituzionale, in relazione ai quali, a quanto riportato dalla stampa, il Tribunale avrebbe già assunto provvedimenti].