

**MONITORE DELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE**  
(decisioni 125-244/2015)

**RIDUZIONE DELLA SPESA SANITARIA DELLE REGIONI SPECIALI  
E FINANZA PATTIZIA**

**Corte cost., sent. 8 giugno – 1° luglio 2015, n. 125, Pres. Criscuolo, Red. Carosi**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[D.-l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della l. 7 agosto 2012, n. 135, artt. 15, commi 13, lett. c), 15, 16, 17 e 22, e 24-*bis*; l. 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 132]

(Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 119; legge cost. n. 3 del 2001, art. 10; statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, artt. 4, comma 1, 8, comma 1, 9, comma 1, 16 e 79; statuto speciale per la Valle d'Aosta, artt. 2, comma 1, 3, comma 1, 4 e 12, 48-*bis* e 50, comma 5)

La sentenza accoglie la questione di costituzionalità proposta dalle Province di Trento e di Bolzano sull'art. 15 del d.-l. 6 luglio 2012, n. 95, che nell'ambito delle misure di contenimento della spesa sanitaria imponeva alle Regioni e alle Province autonome una riduzione dei posti-letto. Secondo la Corte, le norme impugnate afferiscono alla materia di **competenza concorrente della tutela della salute** e "*non si articolano in enunciati generali riconducibili alla categoria dei principi, ma pongono in essere una disciplina di dettaglio*": di qui il contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in combinato con la clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. La Corte osserva poi che i disposti censurati non potevano essere accreditati né quali norme di **coordinamento della finanza pubblica**, dal momento che ai sensi dell'art. 34, comma 3, della legge n. 724 del 1994 il **finanziamento del Servizio sanitario nazionale** nel territorio delle Province autonome è carico delle stesse e non dello Stato (il quale non ha pertanto titolo per dettare norme di coordinamento finanziario che definiscano le modalità di contenimento di una spesa sanitaria interamente sostenuta da tali enti); né quali norme dirette a fissare livelli essenziali delle prestazioni, secondo quanto invece sarebbe risultato dalla **autoqualificazione legislativa**, visto che la riduzione degli *standard* di posti letti non garantisce un *minimum* intangibile alla prestazione, bensì impone un tetto massimo alla stessa. La sentenza accoglie anche altre due questioni, promosse dalla Regione autonoma Valle d'Aosta e relative alle norme (art. 15, comma 22, dello stesso d.-l. n. 95 del 2012 e art. 1, comma 132, della legge n. 228 del 2012) che chiamavano le Regioni a concorrere al contenimento della spesa sanitaria, acquisendo allo Stato i risparmi imposti agli enti autonomi. Tali norme - nella parte in cui si applicano alla Valle d'Aosta - sono dichiarate illegittime per **violazione del principio di leale collaborazione e degli artt. 48-*bis* e 50** dello statuto di autonomia, che sanciscono il **principio pattizio** per le modificazioni dell'assetto finanziario, dal momento che esse incidono in modo unilaterale sulla autonomia finanziaria dell'ente. Nel caso, la Corte esclude che le norme impugnate fossero coperte dalla competenza in materia di coordinamento della finanza pubblica, visto che anche la Regione Valle d'Aosta non grava, per il finanziamento della spesa sanitaria nell'ambito del proprio territorio, sul bilancio dello Stato. La sentenza esclude, altresì, che nel caso rilevasse l'esigenza di riparto degli obiettivi del patto di stabilità o di ottemperanza

a vincoli assunti dallo Stato in sede europea, ipotesi per le quali è consentita la determinazione unilaterale del concorso da parte dello Stato in attesa del perfezionamento delle procedure pattizie previste per le autonomie speciali. L'illegittimità coinvolge le modalità relative alla determinazione del risparmio e dunque risulta incostituzionale l'accantonamento dell'importo equivalente a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali.[F. Corvaja]

## LA BUONUSCITA DEI SUPPLEMENTI CON INCARICHI INFERIORI ALL'ANNO: QUESTIONE INAMMISSIBILE

**Corte Cost., sent. 8 giugno-1 luglio 2015, n. 126, Pres. Criscuolo, Red. Sciarra**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 3, c. 1, d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1032; art. 9, c. 1, d.lgs. C.p.S. 4 aprile 1947, n. 207]

(Cost., artt. 3, c. 1, 36, c. 1, e 38, c. 2)

Il TAR Umbria dubita della legittimità costituzionale dell'art. 3, c. 1, del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1032, e dell'art. 9, c. 1, del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 4 aprile 1947, n. 207. La prima disposizione richiede, per il maturare del **diritto all'indennità di buonuscita**, almeno un anno d'iscrizione al Fondo di previdenza per il personale civile e militare dello Stato; la seconda subordina il sorgere del **diritto all'indennità di fine rapporto** alla prestazione di almeno un anno di servizio continuativo.

Il giudice rimettente assume che le disposizioni censurate, con riguardo alla posizione dei **supplementi con incarichi inferiori all'anno**, contrastino con gli artt. 3, c. 1, 36, c. 1, e 38, c. 2, Cost., e configurino una violazione dei principi di ragionevolezza, di proporzionalità della retribuzione e di disponibilità di mezzi adeguati alle esigenze della vecchiaia. La disciplina impugnata, compromettendo il diritto alle indennità di quiescenza, riserverebbe un trattamento deteriore proprio ai soggetti che, in ragione dell'accentuata precarietà del rapporto, sarebbero più bisognosi di tutela nel «momento particolarmente delicato, qual è il passaggio alla condizione di pensionato».

Ad avviso della Corte, la questione è inammissibile: «l'ordinanza di rimessione non illustra in maniera convincente ed esaustiva né le ragioni del dedotto contrasto della normativa impugnata con i precetti della Costituzione né il senso e la portata dell'intervento caducatorio richiesto». In particolare, per quel che riguarda la valutazione comparativa con i supplementi con incarichi annuali, il giudice rimettente si limita a richiamare, senza altri dettagli, la pronuncia, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 18 del d.lgs.C.p.S. n. 207 del 1947, nella parte in cui negava agli insegnanti non di ruolo con nomina annuale il diritto a percepire l'indennità di fine rapporto, discriminandoli rispetto a tutti gli altri dipendenti non di ruolo dello Stato (sent. n. 518 del 1987). In tale pronuncia, la Corte ha affermato che la differente condizione riservata agli insegnanti non di ruolo rispetto agli altri dipendenti non di ruolo dello Stato era sprovvista di ogni razionale giustificazione, giacché gli uni e gli altri sono assunti per un periodo non inferiore all'anno e si trovano quindi in condizioni eguali o tali da essere considerate equivalenti. Però, «**le pronunce, enfatizzate dal giudice rimettente, non si cimentavano in alcun modo con la diversa fattispecie dei supplementi con nomina inferiore all'anno**».

«Le due ipotesi non possono essere assimilate, giacché divergono in un elemento cruciale (la durata dell'incarico), che può assurgere ad elemento distintivo non irragionevole anche con riguardo alla modulazione della tutela previdenziale (ordd. n. 438 del 2000 e n. 710 del 1988)» [A. Cossiri].

**LEGGI INTERPRETATIVE CON CARATTERE RETROATTIVO:  
LIMITI DI AMMISSIBILITÀ, ANCHE ALLA LUCE  
DELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EDU**

**Corte Cost., Sent. 12 maggio – 1 luglio 2015, n. 127, Pres. Criscuolo, Red. Sciarra**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 18, commi 6, 7 e 8, del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, recante *Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della l. 15 luglio 2011, n. 111]

(artt. nn. 2, 3, co. 1, 117, co. 1 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della CEDU)

Il giudice delle leggi, sollecitato dalla sezione giurisdizionale per la Regione siciliana della Corte dei Conti a prendere posizione in merito a dubbi di legittimità costituzionale palesati con riferimento ad una normativa di carattere previdenziale inerente la «disciplina delle variazioni dell'**indennità integrativa speciale**», dichiarando **non fondata** la q.l.c. prospettata, **coglie l'occasione per definire i limiti di ammissibilità per le leggi aventi natura interpretativa, anche alla luce della giurisprudenza che la Corte di Strasburgo ha pronunciato sul punto.** Ricontrata la natura interpretativa delle norme impugnate, atteso che impongono «una scelta ermeneutica che rientra tra le possibili varianti di senso, compatibili con il tenore letterale del testo interpretato», intervenendo «a comporre il conflitto tra le diverse interpretazioni offerte dalla giurisprudenza contabile», ritiene che «[ ] la finalità eminentemente interpretativa perseguita dal legislatore si giustifica per il rapido avvicinarsi, nell'arco dello stesso anno, di interventi normativi non sempre armonici e coerenti», a nulla rilevando il fatto che «la norma interpretativa recepisca e convalidi un orientamento giurisprudenziale minoritario» essendo sufficiente «che la norma imponga una delle possibili varianti di senso del testo originario, vincolando l'interprete ad uno dei significati ascrivibili alla norma anteriore (sentenza n. 227 del 2014)». La Corte costituzionale ritiene che la normativa impugnata si sottragga alle censure del ricorrente, **superando il vaglio di ragionevolezza.** Nello specifico la disciplina contestata dal ricorrente, «nel contemperare la tutela previdenziale con le inderogabili esigenze di contenimento della spesa pubblica e di salvaguardia della concreta ed attuale disponibilità delle risorse finanziarie (sentenze n. 361 del 1996, n. 240 del 1994, n. 119 del 1991, che valorizzano, per il sistema pensionistico, la necessità di tale bilanciamento), **non determina alcuna compressione sproporzionata dei diritti dei singoli lavoratori,** che hanno avuto accesso al pensionamento anticipato». In punto di ragionevolezza, la Consulta specifica che «nell'ottica di un prudente bilanciamento e di un'accorta integrazione delle tutele, **richiede una valutazione sistematica dei molteplici valori coinvolti, anche con riguardo ai valori che la CEDU concorre a presidiare**». Poiché «[ ] la norma CEDU, nel momento in cui va ad integrare il primo comma dell'art. 117 Cost., come norma interposta, diviene oggetto di bilanciamento, secondo le ordinarie operazioni cui questa Corte è chiamata in tutti i giudizi di sua competenza (sentenza n.

317 del 2009), ne consegue che dette operazioni sono volte non già all'affermazione della primazia dell'ordinamento nazionale, ma alla integrazione delle tutele» (sentenza n. 264 del 2012, punto 4.2. del Considerato in diritto)».

Inoltre, in relazione alla lamentata lesione dell'art. 117, primo comma, Cost., la Consulta rileva come «[d]ai principi della CEDU, nella prospettiva condivisa dalla giurisprudenza di questa Corte, non deriva alcun divieto assoluto di norme interpretative, suscettibili di ripercuotersi sui processi in corso (sentenze n. 257 del 2011 e n. 311 del 2009)» infatti, sarebbe «la stessa giurisprudenza della Corte di Strasburgo, con il riferimento ai motivi imperativi d'interesse generale, ad evocare l'idea di un bilanciamento, che possa giustificare, in un disegno coerente che rafforzi ed armonizzi le tutele, una legislazione interpretativa». Ne consegue, pertanto, che «i principi di rango costituzionale e i principi affermati dalla CEDU sono chiamati, [...], ad interagire in un sistema di tutele che, attraverso la clausola riferita ai motivi imperativi d'interesse generale, consenta di individuare un punto di equilibrio nella dialettica tra i valori in gioco e di emanciparli da una considerazione atomistica ed irrelata. Tale clausola concorre ad attuare un ragionevole bilanciamento tra i diritti dei singoli (diritto ad un processo equo, affidamento nella stabilità delle relazioni giuridiche), che rivestono anche una rilevanza superindividuale, e l'ispirazione solidaristica immanente alla Carta costituzionale, che individua le finalità perequative e di riequilibrio in un sistema più vasto di interessi costituzionalmente protetti». Infine, in relazione alla lamentata lesione del principio di affidamento che la normativa impugnata avrebbe violato, la Consulta ha avuto modo di precisare che «non si può ritenere che il legislatore, nel caso di specie, abbia vanificato un affidamento consolidato e meritevole di tutela». Infatti, in materia previdenziale, cioè in materia inerente rapporti di durata, «non si può discorrere di un affidamento legittimo nella loro immutabilità (sentenza n. 1 del 2011), né di un affidamento ragionevole, a fronte di un'interpretazione giurisprudenziale non del tutto convergente con quanto indicato dal giudice a quo, peraltro silente sui precedenti difformi e quasi coevi all'azione giudiziaria intrapresa dal ricorrente nel giudizio principale».[C. Drigo]

## **RILEVANZA (RATIONE TEMPORIS) DELLE ROYALTIES PETROLIFERE AI FINI DEL PATTO DI STABILITA'**

**Corte Cost., sent. 26 maggio – 7 luglio 2015, n. 130, Pres. Cartabia, Red. Amato**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 1 e 2, l. regione Basilicata 11 luglio 2014, n. 17]

(Artt. 117, c. 3 e 119 Cost.)

È illegittima la legge lucana che autorizza la regione ad utilizzare i proventi derivanti dalle **royalties petrolifere per effettuare pagamenti relativi a spese di investimento in conto capitale**, ulteriori rispetto a quelli consentiti dalla disciplina statale sul patto di stabilità interno.

In particolare, la norma si pone in contrasto con l'art. 32, c. 4, l. 12 novembre 2011, n. 183 (nel testo vigente al momento dell'emanazione della legge regionale impugnata), contenente l'elenco delle spese escluse dalla determinazione del saldo finanziario ai fini della verifica del rispetto del patto di stabilità interno. Sebbene infatti tale disposizione sia stata successivamente emendata, in modo da ricomprendere anche le spese in esame

(cfr. lettera n-*septies* aggiunta dall'art. 36, c. 1, d.l. 12 settembre 2014, n. 133, conv. in l. 11 novembre 2014, n. 164), **il testo in vigore *ratione temporis* le considerava rilevanti ai fini del rispetto del patto di stabilità interno**. La Corte ricorda come “la normativa regionale denunciata [debba] essere valutata in riferimento ai parametri vigenti al momento della sua emanazione” (62/2012).

Così chiarito il quadro normativo di riferimento, la Corte riafferma che **“non può che essere la legge dello Stato ad identificare le spese delle Regioni che concorrono alla definizione del saldo rilevante ai fini del rispetto del patto di stabilità interno”**, in quanto strettamente connessi al rispetto dei **vincoli concordati in sede europea** ed espressione della funzione di **coordinamento della finanza pubblica** (28/2013, 155/2011), dichiarando la normativa regionale invasiva della competenza statale ex art. 117, c. 3. Sono conseguentemente rigettate sia l'istanza avanzata dalla regione perché la corte sollevi questione innanzi a sé stessa, sia la richiesta di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia (Marta Morvillo).

## **L'INTERPRETAZIONE AUTENTICA NON INNOVA: IL TRIBUTO “VECCHIO” DEVE RESTARE ALLA REGIONE SPECIALE**

**Corte cost., sent. 27 maggio - 7 luglio 2015, n. 131, Pres. Criscuolo, red. Cartabia**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[ 61, comma 1, alinea e lettera a), d.l. n. 69/2013]

(artt. 36 e 37 dello St. Reg. siciliana)

**È incostituzionale la destinazione allo Stato delle maggiori entrate derivanti dal divieto di rimborso dell'IVA assolta sulle cessioni di beni e sulle prestazioni di servizi a vantaggio dei viaggiatori effettuate da terzi nei confronti delle agenzie di viaggio stabilite fuori dell'Ue** (divieto di restituzione stabilito dalla norma di interpretazione autentica dell'art. 74<sup>ter</sup> comma 3 del d.P.R. n. 633/1972, contenuta nell'art. 55 del d.l. n. 69/2013). Ai sensi dell'art. 36 St. Reg. sic. e delle disposizioni di attuazione statutarie, di cui all'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965, è possibile derogare alla riserva regionale delle entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del territorio regionale qualora sussistano tre condizioni: a) natura tributaria dell'entrata; b) carattere innovativo del tributo; c) destinazione dell'entrata alla «copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato». Nel caso di specie non risulta integrato il requisito *sub b)*, perché **non ha carattere innovativo il provento frutto di un'interpretazione autentica di norme tributarie già «ab origine non solo plausibile, ma anche probabile e concretamente praticata, senza che il relativo gettito fosse stato riservato allo Stato»**. [C. Caruso]

## **NULLI GLI ATTI DI ACCERTAMENTO CHE VIOLANO LE GARANZIE DEI CONTRIBUENTI**

**Corte Cost., sent. 26 maggio – 7 luglio 2015, n. 132, Pres. Cartabia, Red. De Pretis**

## Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 37-bis, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi)]

(Artt. 3 e 53 Cost.)

La Corte di Cassazione dubita della legittimità costituzionale di una disposizione contenuta nell'art.37-bis del D.P.R. n.600/1973 (abrogato, successivamente alla sentenza, dal D.Lgs. 5 agosto 2015, n. 128; v. ora art. 10-bis della legge 27 luglio 2000, n. 212) che disciplina la procedura dell'avviso di accertamento in caso di condotte elusive. In particolare, la disposizione censurata prevede che l'avviso di accertamento dovesse essere preceduto «a pena di nullità» da una richiesta al contribuente di inviare chiarimenti nel termine di sessanta giorni. Di conseguenza, deve considerarsi nullo l'avviso di accertamento che sia notificato prima del decorso del suddetto termine. Ad avviso del giudice rimettente, tuttavia, tale previsione sarebbe irragionevolmente differenziata rispetto al generale divieto di abuso del diritto nonché rispetto ad altre normative antielusive che non sanzionano vizi meramente formali con la nullità. In secondo luogo, la disposizione, favorendo il comportamento elusivo del contribuente, sarebbe in contrasto con l'art. 53 della Costituzione che impone a tutti l'adempimento delle obbligazioni tributarie. Tuttavia, la Corte costituzionale ritiene non convincenti le argomentazioni del giudice *a quo* e dichiara non fondata la q.d.l., sostenendo che, al contrario, il meccanismo del contraddittorio "preventivo" è stato costantemente applicato quale espressione di un principio di portata generale e la sua violazione non assume connotazioni meramente formali, ma è piuttosto qualificabile come «di particolare gravità, in considerazione della **funzione di tutela dei diritti del contribuente** della previsione presidiata dalla sanzione della nullità, e del fatto che la violazione del termine da essa previsto a **garanzia dell'effettività del contraddittorio procedimentale** impedisce il pieno svolgersi di tale funzione». [F. Conte]

## REGIONE LAZIO: CESSATA MATERIA DEL CONTENDERE SU "PIANO CASA" E GOVERNO DEL TERRITORIO

**Corte Cost., ord. 27 maggio - 7 luglio 2015, n. 135, Pres. Cartabia, Red. Carosi**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 2 e 5, co. 2, 6, 15, 31 e 32, lett. a), b), c), nn. 1), 2) e 3), d) ed e), l. reg. Lazio 13 agosto 2011, n. 10; art. 1, co. 1, 7, 11 e 19, l. reg. Lazio 6 agosto 2012, n. 12]

(artt. 9 e 117, co. 2, lett. s) e co.3, Cost.; artt. 10, 11 e 117, co. 1, Cost., in relazione alla Convenzione europea del paesaggio, e ratificata con l. 9 gennaio 2006, n. 14)

La Corte dichiara **la cessazione della materia del contendere, per rinuncia da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, accettata dalla Regione Lazio, dei due ricorsi n. 130/2011 e 143/2012** sollevati per violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela di beni paesaggistici, della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", dei principi

fondamentali e della sfera di competenza statale in materia di “governo del territorio” e per contrasto con la Convenzione europea del paesaggio del 2000. [C. Bergonzini]

## L'AUTODICHA DELLE CAMERE TORNA ALLA CONSULTA

**Corte Cost., ord. 10 giugno - 7 luglio 2015, n. 137, Pres. Cartabia, Red. Amato**

Giudizio sulla ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato

[Ammissibilità del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione con la quale il Senato della Repubblica ha approvato gli articoli da 72 a 84 del Titolo II (Contenzioso) del Testo unico delle norme regolamentari dell'Amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica.]

(artt. 3, c. 1; 24, c. 1; 102, c. 2 e VI disp. trans.; art. 108, c. 2; art. 111, c. 1, 2, 7, Cost.)

La Corte costituzionale ha ritenuto ammissibile il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dalle Sez. un. della Corte di Cassazione nei confronti del Senato della Repubblica in riferimento alla deliberazione degli articoli da 72 a 84 del Titolo II (Contenzioso) del Testo unico delle norme regolamentari dell'Amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica, nella parte in cui precludono l'accesso dei dipendenti del Senato alla tutela giurisdizionale in riferimento alle controversie di lavoro insorte con l'amministrazione del Senato.

In particolare, la Corte ha sottolineato che **non ha rilievo il fatto che l'atto introduttivo del conflitto abbia la veste formale dell'ordinanza**, quanto invece che il suo contenuto risponda a quanto richiesto dall'art. 37, l. 87/1953, e dall'art. 24, c.1, delle Norme integrative (ex plurimis, sent. 315/2006; ordd. 271 e 161/2014; 296 e 151/2013) e che un tale ricorso non è soggetto a termini di decadenza (sentt. 58/2004 e 116/2003). La Corte ha confermato la sussistenza del requisito soggettivo a sollevare il conflitto in capo alla Corte di Cassazione (ex plurimis, ord. 40/2015).

Sotto il profilo dell'oggetto del conflitto, nell'ordinanza si afferma la sussistenza della materia costituzionale del conflitto, in quanto la Corte di Cassazione lamenta la lesione della propria sfera di attribuzioni, costituzionalmente garantita, in conseguenza di un esercizio ritenuto illegittimo, per inesistenza dei relativi presupposti, del potere spettante al Senato della Repubblica di deliberare **norme regolamentari che precludano l'accesso dei propri dipendenti alla tutela giurisdizionale in riferimento alle controversie di lavoro**; ovvero, in via subordinata, nella parte in cui **non consentano il ricorso in cassazione per violazione di legge ai sensi dell'art. 111**, settimo comma, Cost. contro le decisioni pronunciate dagli organi giurisdizionali previsti da tali disposizioni.

Infine, va sottolineato che, ai sensi dell'art. 37, c. 4, l. 87/1953, la Corte costituzionale ha disposto la **notificazione del ricorso** (o meglio della ordinanza) e della ordinanza in commento **anche alla Camera dei deputati**, stante l'identità della posizione costituzionale dei due rami del Parlamento in relazione alle questioni di principio da trattare. Si prospetta pertanto una nuova decisione del giudice costituzionale – dopo la recente sent. 120/2014 – in merito alla autodichia delle due Camere del Parlamento italiano. (S. Calzolaio)

## AUTODICHA AL QUIRINALE: AMMISSIBILE IL CONFLITTO

Corte cost., ord. 10 giugno 2015- 7 luglio 2015 n. 138, Pres. Cartabia, Red. Amato

Conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato

[deliberazione da parte del Presidente della Repubblica degli artt. I e seguenti del decreto presidenziale 26 luglio 1996, n. 81, integrato dal decreto presidenziale 9 ottobre 1996, n. 89, e modificato dal decreto presidenziale 30 dicembre 2008, n. 34]

(artt. 3, primo comma, 24, primo comma, 102, secondo comma, in combinato disposto con la VI disposizione transitoria, 108, primo comma, e 111, primo comma, della Costituzione)

La Corte di cassazione, sezioni unite civili, con ordinanza del 19 gennaio 2015, ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Presidente della Repubblica, in riferimento alla deliberazione degli artt. I e seguenti del decreto presidenziale 26 luglio 1996, n. 81, concernente l'istituzione presso il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica di un Collegio giudicante di primo grado e di un Collegio di appello, decreto successivamente integrato dal decreto presidenziale 9 ottobre 1996, n. 89, e modificato dal decreto presidenziale 30 dicembre 2008, n. 34, recante la disciplina concernente il Collegio giudicante e il Collegio di appello competenti a decidere sui ricorsi presentati dal personale del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, nella parte in cui tali atti precludono l'accesso dei dipendenti del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica alla tutela giurisdizionale in riferimento alle controversie di lavoro insorte con l'amministrazione di appartenenza; In via subordinata, il conflitto viene sollevato in riferimento alla parte in cui le medesime norme regolamentari non consentono, contro le decisioni pronunciate dagli organi giurisdizionali previsti da tali disposizioni, il ricorso in cassazione per violazione di legge, ai sensi dell'articolo 111, settimo comma, della Costituzione. La Corte di cassazione ritiene tali atti lesivi di proprie prerogative costituzionali, lamentando in particolare la violazione degli artt. 3, primo comma, 24, primo comma, 102, secondo comma, quest'ultimo in combinato disposto con la VI disposizione transitoria, 108, primo comma, e 111, primo comma, Cost.; Riconosciuta la legittimazione della Corte di cassazione a sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, in quanto organo giurisdizionale, nonché la legittimazione della Presidenza della Repubblica ad essere parte del conflitto (ordinanza n. 198 del 2005), la Corte Costituzionale, dal punto di vista oggettivi, rileva che il ricorrente lamenta la **lesione della propria sfera di attribuzioni, costituzionalmente garantita, in conseguenza di un esercizio ritenuto illegittimo, per inesistenza dei relativi presupposti, del potere spettante alla Presidenza della Repubblica di deliberare norme regolamentari che precludano l'accesso dei propri dipendenti alla tutela giurisdizionale in riferimento alle controversie di lavoro; ovvero, in via subordinata, nella parte in cui non consentano il ricorso in cassazione per violazione di legge, ai sensi dell'art. 111, settimo comma, Cost., contro le decisioni pronunciate dagli organi giurisdizionali previsti da tali disposizioni.** Con riferimento a tutto quanto sopra la Corte Costituzionale, ritiene esistente la materia del contenere e *dichiara ammissibile*, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, proposto dalla Corte di cassazione nei confronti del Presidente della Repubblica. (C. Camposilvan)

## LA CONTESTAZIONE TARDIVA DI CIRCOSTANZE AGGRAVANTI NON PRECLUDE L'ACCESSO "PARZIALE" AL RITO ABBREVIATO.

Corte Cost., sent. 26 maggio – 9 luglio 2015, n. 139, Pres. Cartabia, Red. Frigo

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 517 codice di procedura penale]

(Artt. 3 e 24 Cost.)

Due le questioni decise con la sentenza in esame. Con la prima, la Corte è chiamata a verificare la **legittimità costituzionale della preclusione dell'accesso al rito abbreviato in caso di contestazione tardiva circostanze aggravanti**, successiva cioè allo spirare del termine per la formulazione della richiesta di rito alternativo e non basata su nuove risultanze istruttorie.

La Corte dichiara **fondata** la questione richiamando l'*iter* argomentativo già seguito relazione sia al c.d. "patteggiamento" ex art. 444 c.p.p., in caso di contestazione tardiva di fatto diverso o reato concorrente (265/1994) e di circostanza aggravante (184/2014), che all'accesso al rito abbreviato in caso di contestazione tardiva di fatto diverso (333/2009).

In particolare, la mancata previsione del recupero della facoltà di accesso al giudizio abbreviato in caso di contestazioni tardive, si pone in contrasto con gli artt. 3 e 24. Quanto al **diritto di difesa**, il pregiudizio deriva **dall'impossibilità per l'imputato di riconsiderare l'opportunità del rito alternativo** "in presenza di una variazione sostanziale dell'imputazione, intesa ad emendare precedenti errori od omissioni del pubblico ministero" nella valutazione delle risultanze istruttorie al momento dell'esercizio dell'azione penale. L'art. 3 risulta invece lesa sotto due diversi profili: in primo luogo in relazione alla **discriminazione subita dall'imputato "a seconda della maggiore o minore esattezza" dell'apprezzamento del pubblico ministero**. In secondo luogo in ragione delle **disparità di trattamento determinatesi nell'assetto normativo della materia**, come risultante dai ricordati interventi della Corte, che rendono "del tutto evidente" l'esigenza di riconoscere all'imputato la possibilità di accedere al giudizio abbreviato anche nel caso di contestazione tardiva di aggravanti.

E' invece **infondata** la questione relativa all'estensione dell'accesso al rito abbreviato **anche alle imputazioni diverse da quella oggetto di contestazione tardiva** (tanto di un reato concorrente quanto di una circostanza aggravante). La Corte **esclude il "recupero globale" della facoltà**, in quanto comprendente anche imputazioni rispetto alle quali l'imputato "si è scientemente astenuto dal formulare la richiesta nel termine" (237/2012, 333/2009). In caso contrario lo stesso imputato si verrebbe infatti a trovare in una situazione di privilegio rispetto alla contestazione "ordinaria" (Marta Morvillo).

## BENI CULTURALI: IL PRINCIPIO DI LEALE COLLABORAZIONE COME CRITERIO "RESIDUALE" DI SALVAGUARDIA DEL RIPARTO DI COMPETENZE TRA STATO E REGIONI

Corte Cost., Sent. 9 giugno – 9 luglio 2015, n. 140, Pres. Cartabia, Red. Grossi

Giudizio di legittimità in via principale

[Artt. 2 bis e 4 bis, d.l. 8 agosto 2013, n. 91, introdotti con l. di conv. 7 ottobre 2013, n. 112; artt. 4, 1° comma, e 16, 5° e 6° comma, d.l. 31 maggio 2014, n. 83, conv., con mod., dall'art. 1, 1° comma, l. 29 luglio 2014, n. 106]

(Artt. 3; 5; 97; 117, 1°, 2°, 3° e 4°; 118; 120 Cost.)

Le Regioni Veneto e Campania promuovono più questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto disposizioni, entrate in vigore tra il 2013 e il 2014, che introducono modifiche all'art. 52, d.lgs 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio). Gli interventi legislativi si muovono nell'ottica di assicurare tutela, salvaguardia e decoro a locali destinati ad attività tradizionali e a monumenti ed immobili del demanio culturale.

Disposta la riunione dei ricorsi, preliminarmente, la Consulta dichiara **inammissibili** le questioni promosse per violazione degli artt. 3 e 97 Cost., in quanto parametri la cui violazione, secondo l'argomentazione prospettata dalla ricorrente, non comporta una "compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite" (sentt. 36, 44 e 79 del 2014).

Nel merito, la Consulta osserva: a) che la **tutela dei beni culturali** deve ascrivere alle materie di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, 2° comma, lett. s)); d'altra parte, questa costituisce una "**materia-attività**", la cui disciplina si presta a incidere in ogni altro campo in cui possano venire in rilievo finalità di salvaguardia dei beni culturali. In quest'ottica, assume importanza "il profilo teleologico della disciplina" (sentt. 26/2004, 232/2005); b) che la **valorizzazione dei beni culturali** deve invece ascrivere alla competenza concorrente di Stato e Regioni (art. 117, 3° comma); c) che, "nonostante tale diversificazione, l'ontologica e teleologica continuità delle suddette aree determina [...] la possibilità (come nella specie) che alla predisposizione di strumenti concreti di tutela del patrimonio culturale si accompagnino contestualmente, quali naturali appendici, anche interventi diretti alla valorizzazione dello stesso [...] comportando una **situazione di concreto concorso della competenza esclusiva dello Stato con quella concorrente dello Stato e delle Regioni**"; d) le disposizioni censurate, peraltro, predisponendo una disciplina specifica circa gli strumenti da adottare per il conseguimento delle esigenze di tutela e valorizzazione, incidono direttamente su materie di competenza residuale, quali sono il **commercio e l'artigianato**.

Sulla base di queste premesse, la Corte, dal momento che **non è "individuabile un ambito materiale che possa considerarsi prevalente sugli altri"**, rileva l'impossibilità di risolvere la situazione di concorrenza di competenze mediante il principio di prevalenza e applica il principio di leale collaborazione. Infatti, **la concorrenza di competenze, in assenza di altri criteri costituzionali, giustifica l'applicazione del principio di leale collaborazione, "che deve, in ogni caso, permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie"** (sentt. 44/2014; 50/2008). La Consulta dichiara quindi costituzionalmente illegittime le disposizioni censurate, "nella parte in cui non prevedono l'intesa a garanzia della leale collaborazione tra Stato e Regioni".

Da ultimo, la Consulta dichiara non fondata la questione promossa dalla sola Regione Campania, con riferimento all'art. 16 del d.l. 83/2014, con cui vengono disciplinate le modalità di approvazione e le caratteristiche del nuovo statuto dell'ENIT. La questione è infondata sulla base del rilievo che "rispetto alla non contestata esigenza promozionale unitaria del turismo, interventi di riassetto ed organizzativi del tipo di quello prefigurato" devono ricondursi alla materia di competenza esclusiva di cui all'art. 117, 2° comma, lett. g) Cost. (Elena Pattaro)

## INAMMISSIBILI SONO GLI *OBBLIGHI*, MA NON GLI *ONERI* CHE PONGONO VINCOLI SPECIFICI ALLE SPESE REGIONALI

Corte cost., sent. 8 giugno 2015, n. 141, Pres. Criscuolo, red. Coraggio

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 1, c. 138°, 141° e 143°, della legge 24/12/2012, n. 228]

(117, terzo comma, e 119 Cost.)

**Non sono illegittime** le disposizioni legislative che disciplinano in modo specifico singole voci di spesa regionale, **a patto che esse – come nel caso di specie – consentano effettivamente alle regioni di attuare le relative norme «nelle forme stabilite dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione»**, dunque escludendone l'immediata efficacia. In tali casi, infatti, ci si trova davanti non a vincoli specifici *cogenti*, che sarebbero costituzionalmente inammissibili, bensì a una «situazione che, se non è definibile in termini di doverosità, espone tuttavia la Regione a subire, o rischiare di subire, gli effetti negativi della sua scelta». Come precisato da precedente giurisprudenza, invero, la relativa disciplina «pur contenendo alcune previsioni puntuali, le configura non come obblighi bensì come oneri», con l'effetto di non utilizzare «la tecnica tradizionale d'imposizione di vincoli alla spesa ma un meccanismo indiretto che lascia alle Regioni la scelta se adeguarsi o meno, prevedendo, in caso negativo, la conseguenza sanzionatoria del taglio dei trasferimenti erariali» (sent. n. 23 del 2014). [F. Pedrini]

## A PROPOSITO DEL REGIME (SPECIALE) DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO PER LA REGIONE VALLE D'AOSTA

Corte Cost., sent. 9 luglio 2015 n. 142, Pres. Cartabia, Red. de Pretis,

Giudizio di legittimità costituzionale in via diretta

[art. 5 della L.R. Valle d'Aosta n. 5 del 2014]

(art. 117, secondo comma, lettere e) e s), Cost.)

L'art. 5 della legge regionale valdostana n. 5 del 2014, in materia di servizio idrico integrato, dispone i criteri per definire le tariffe, in particolare, assegnando alla Giunta regionale, sentite le Commissioni consiliari competenti e d'intesa con il Consiglio permanente degli enti locali (CPEL), la competenza a determinare «i modelli tariffari del ciclo idrico relativi all'acquedotto e alla fognatura, tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito nonché della copertura dei costi diretti d'investimento e di esercizio, nel rispetto dei principi europei e statali vigenti in materia».

Secondo il Governo ricorrente, tale disposizione violerebbe le competenze dello Stato in materia di «tutela della concorrenza» e di «tutela dell'ambiente», previste dall'art. 117 comma 2 Cost.

La Corte costituzionale ritiene **infondata** la questione, perché, se è vero che la disciplina della tariffa del servizio idrico integrato, come più volte statuito dalla stessa Corte, «è ascrivibile alla materia della tutela dell'ambiente e a quella della tutela della concorrenza, ambedue di competenza legislativa esclusiva dello Stato», invero, tale affermazione vale

solo per le Regioni ad autonomia ordinaria e non anche per la Valle d'Aosta, il cui Statuto ad autonomia differenziata assegna «una **competenza primaria** in materia di organizzazione del servizio idrico, comprensiva della sua organizzazione e della sua programmazione, come anche dell'individuazione dei criteri di determinazione delle tariffe ad esso inerenti, che ne costituiscono il corrispettivo». [E. Raffiotta]

## **CHECKLIST DEI “PUNTI DI CORRELAZIONE” PER LA VERIFICA DI OMOGENEITÀ NELLA CONVERSIONE DEI DECRETI-LEGGE**

**Corte Cost., sent. 10 giugno – 9 luglio 2015, n. 145, Pres. Cartabia, Red. Carosi**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 4, co. 5-*quater*, 5-*sexies* e 5-*septies*, D.L. 2 marzo 2012, n. 16, conv. con mod. dall'art. 1, co. 1, l. 26 aprile 2012, n. 44]

(Art. 77 co. 2, Cost.)

La Commissione tributaria provinciale di Novara solleva q.l.c. delle disposizioni in epigrafe, con cui nel 2012 è stato modificato il **regime fiscale degli immobili di interesse storico o artistico**, ridimensionando il beneficio fiscale previsto dalla disciplina precedente (l. n. 413 del 1991).

**Secondo il remittente, le norme impugnate, introdotte in sede di conversione del decreto, «non presenterebbero collegamento di sorta con la normativa ivi precedentemente contenuta, violando il nesso di interrelazione che deve necessariamente astringere il provvedimento d'urgenza e la legge di conversione». La Corte ribadisce innanzitutto la propria giurisprudenza, secondo cui la violazione dell'art. 77, co. 2, Cost. per difetto di omogeneità si ravvisa «solo quando le disposizioni aggiunte siano totalmente “estranee” o addirittura “intruse”, cioè tali da interrompere, in parte qua, ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione» (sent. n. 251/2014). Stabilisce poi che nel caso in esame «la suddetta situazione non si verifica», individuando al contrario una serie di **punti di correlazione**:**

a) **la materia**: «le norme censurate rientrano tutte nella materia tributaria [...] che dunque costituisce un punto di correlazione tra la disciplina introdotta in sede di conversione e quella dell'originario decreto»;

b) **il nomen iuris**: «il precedente regime fiscale era previsto dalla legge n. 413 del 1991 [...] il cui nomen iuris appare del tutto assimilabile a quello della novella in esame»;

c) **la corrispondenza tra il titolo del decreto e il suo contenuto, ex art. 15, co. 3, l. 400/1988**: «abrogando e sostituendo il regime precedente, le norme censurate [hanno] trovato nel contesto normativo in cui sono state inserite una sede idonea, in tal modo identificandosi un ulteriore profilo di omogeneità oggettiva». A ciò va aggiunto che «nel decreto-legge sono rinvenibili altre norme che riguardano la fiscalità immobiliare»;

d) **la presenza nel testo originario di una disciplina assimilabile a quella introdotta in sede di conversione**: l'art. 4 del decreto recava già in sé «la potenzialità di un incremento della pressione fiscale, smentendo l'assunto su cui si incentra l'ordinanza di rimessione, secondo cui, diversamente da quelle introdotta in sede di conversione, la disciplina contenuta nel decreto-legge non avrebbe determinato un simile effetto».

Ritenendo **assorbita la circostanza che il Governo abbia fatto ricorso, in sede di conversione, ad un maxiemendamento su cui ha posto la questione di fiducia, la**

Corte conclude pertanto per l'esistenza di una «**specifica correlazione oggettiva**», da cui consegue l'**infondatezza della questione**. [C. Bergonzini]

## I DIRITTI SUCCESSORI DEI FIGLI NATURALI SONO GIUSTAMENTE RETROATTIVI

**Corte Cost., sent. 24 giugno-9 luglio 2015, n. 146, Pres. Criscuolo, Red. Morelli**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 104, c. 2-3, d.lgs. 154/2013]

(artt. 2, 3, 76, Cost.)

Nel corso di un giudizio di petizione di eredità, promosso nel marzo 2011 e relativo ad una successione apertasi nel novembre 2004, il Tribunale ordinario di Genova – rilevato, in premessa, che la pretesa avanzata dall'attore «presuppone il riconoscimento in capo allo stesso dello status di chiamato a pieno titolo alla successione legittima di una parente "naturale" collaterale in quarto grado, ai sensi delle disposizioni di cui agli artt. 74 e 258 C.C.», come innovate dalla l. 219/2012, ed applicabili retroattivamente, ai giudizi pendenti, solo in virtù delle disposizioni, sopravvenute in corso di causa, di cui all'art. 104, c. 2 e 3, d.lgs. 154/2013 – ha ritenuto di sollevare questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 2, 3 e 77 (in realtà: 76) Cost., delle suddette disposizioni del d.lgs. 154/2013. Secondo il rimettente, la normativa censurata contrasterebbe, infatti, con gli artt. 2 e 3 Cost. «sotto il profilo della ragionevolezza [...] e della sua conseguente idoneità a dirigersi verso la generalità dei consociati», a causa della sua portata retroattiva non giustificata dalla natura di norma di interpretazione autentica; e violerebbe, altresì, l'art. 76 Cost. «sotto il profilo del mancato rispetto dei limiti imposti dalla legge delega» di cui all'art. 2, c. 1, lett. f), l. 219/2012.

La Corte costituzionale ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione sollevata, in quanto le disposizioni censurate dispongono che gli **effetti successori della parentela naturale**, di cui al novellato art. 74 c.c., siano **referibili anche a successioni apertes anteriormente** alla indicata data del 1/1/13 ed **oggetto di giudizi pendenti** al momento dell'entrata in vigore del predetto decreto legislativo.

Tuttavia, il giudice costituzionale ritiene **infondate** le censure prospettate dal remittente, a partire da quella concernente l'eventuale violazione dell'art. 76 Cost., in quanto **l'applicabilità retroattiva**, ai giudizi pendenti delle disposizioni censurate riflette una scelta del legislatore delegato **compatibile con la ratio della delega e in linea con i criteri direttivi della stessa**.

Non sussiste neanche la violazione degli artt. 2 e 3 Cost., in quanto il **principio di irretroattività delle leggi in materia civile** – sancito dall'art. 11 delle preleggi, e che non ha valenza costituzionale a differenza di quanto espressamente previsto in materia penale dall'art. 25, secondo comma, Cost. – **non preclude al legislatore di emanare norme retroattive** (sia innovative che di interpretazione autentica), «purché la retroattività trovi adeguata **giustificazione nella esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale**, che costituiscono altrettanti "motivi imperativi di interesse generale" ai sensi della giurisprudenza della Corte EDU» (sentt. 156/2014, 264/2012). Nella specie, la normativa denunciata è volta alla tutela di un valore di rilievo costituzionale – quello della completa parificazione dei figli naturali ai figli nati all'interno del matrimonio specificamente riconducibile all'art. 30, c. 1, Cost., valore peraltro coerente con la tutela del bene della

«vita familiare», di cui all'art. 8, CEDU, come interpretato dalla Corte di Strasburgo, nel senso della sua tutelabilità anche con riguardo alla famiglia costruita fuori dal matrimonio (sent. 13 giugno 1979, Marckx contro Belgio, e successive conformi). (S. Calzolaio)

## LIVELLI DI TUTELA NELLA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE

**Corte cost., sent. 24 giugno - 14 luglio 2015, n. 149 - Pres. Criscuolo, Red. Cartabia**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[art. 5, l. r. Liguria n. 21/2014]

(art. 117, c. 1 e 2, lett. s), Cost.)

È incostituzionale la (abrogata ma *medio tempore* applicata) norma della regione Liguria che ha procrastinato l'entrata in vigore dell'obbligo di collocare in discarica esclusivamente rifiuti trattati. La tutela dell'ambiente, al cui ambito è riconducibile la disciplina dei rifiuti, non rientra nella competenza regionale **salva la possibilità per le Regioni di stabilire «per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze livelli di tutela più elevati» nel rispetto della normativa statale** (s. 61/2009, 285/2013). La disposizione impugnata, però, finisce per consentire il conferimento di rifiuti indifferenziati e permettere l'esercizio provvisorio di discariche che non consentono il trattamento differenziato **ben oltre il limite temporale che il legislatore nazionale aveva fissato in adeguamento alle norme comunitarie**, compromettendo pertanto i livelli di tutela previsti dalla legge statale. [C. Domenicali]

## ANCORA UN PROBLEMATICO CONFRONTO CON LA GIURISPRUDENZA CEDU SULLE LEGGI D'INTERPRETAZIONE AUTENTICA

**Corte Cost., sent. 14 luglio 2015, n. 150, Pres. Cartabia, Red. Sciarra**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[L. 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, c. 224]

(Cost., art. 117, c. 1, in relazione all'art. 6 CEDU)

La Cassazione solleva l'ennesima questione inerente alla problematica delle leggi d'interpretazione autentica: come quasi sempre accade in questi casi, si tratta di una **disposizione inserita in una legge finanziaria**, avente l'effetto di produrre un risparmio per lo Stato e/o gli Enti pubblici ma con la non piccola controindicazione di incidere anche su una serie di cause in corso (in modo favorevole a una delle parti in causa, la parte pubblica). Rispetto ai processi in corso, la disposizione in questione si limita a far **salva l'esecuzione dei giudicati già formati** alla data di entrata in vigore della legge. Appare, pertanto, evidente il **contrasto con il principio della preminenza del diritto e del processo equo garantiti dall'art. 6 della CEDU**, come interpretato dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo. Il punto è capire se sussistano o meno i **motivi imperativi di**

**interesse generale** che possono, anche per la Corte EDU, consentire simili interventi legislativi retroattivi. Se per il giudice *a quo*, tali motivi non sussistono, per la Corte costituzionale, invece, sì.

Si tratta di una disposizione interpretativa riferita a un articolo del d.lgs. n. 165/2001 che, riformando la pubblica amministrazione, ha ribadito e rafforzato principi previgenti in materia di pubblico impiego, escludendo che l'attribuzione di trattamenti economici ai dipendenti pubblici dei comparti 'privatizzati' possa avvenire con altro strumento che i contratti collettivi o individuali e stabilendo la cessazione dell'efficacia delle norme di legge, regolamentari o di atti amministrativi, che attribuiscono incrementi retributivi non previsti dai contratti a far data dal rinnovo contrattuale. Se per un determinato filone giurisprudenziale, in tale nozione di incrementi retributivi rientra anche la **disposizione sul diritto a un'ulteriore retribuzione per i giorni festivi che cadono di domenica**, per un altro filone, no. Il legislatore-interprete scende in campo per dirimere la questione, scegliendo –ovviamente – l'interpretazione favorevole al datore di lavoro pubblico. Per la Corte costituzionale, dovendosi la legislazione sul pubblico impiego interpretare alla luce del principio della finalità del contenimento e della razionalizzazione della spesa per il settore del pubblico impiego (ricavabile da più previsioni di legge), risulta che **«la norma censurata si limita ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto, riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario, cosicché la portata retroattiva della medesima non si rivela irragionevole, né si pone in contrasto con altri interessi costituzionalmente protetti»**. «Il testo originario rendeva, sin dall'inizio, plausibile (...) una lettura diversa da quella che i destinatari della norma interpretata hanno ritenuto di privilegiare». **Il che, per la Corte, basterebbe escludere una lesione dell'affidamento**. Il confronto con la giurisprudenza CEDU, tuttavia, non appare ben calibrato: nei precedenti fondamentali di Strasburgo (pure dalla Corte citati), si parla, infatti, di possibilità di ricorrere all'interpretazione autentica per ripristinare *l'unico intento originario (e inequivocabile) del Parlamento (casi National & Provincial Building Society e altri c. R.U., del 23 ottobre 1997; OGIS-Institut Stanislas e altri c. Francia, del 27 maggio 2004)*. E dire che la diversità d'approccio era già emersa nei noti casi *Agrati e altri c. Italia, 7 giugno 2011; Maggio c. Italia, 31 maggio 2011*, ecc. Ma la Corte evita proprio di citare i precedenti relativi all'Italia e confrontarsi apertamente con essi. La conclusione, anzi, è una sorta di omaggio alla sua 'dottrina classica' sulle leggi interpretative, formatasi a prescindere dal diritto vivente di Strasburgo sull'art. 6 CEDU, secondo una filosofia che appare assai distante da quest'ultimo: **la legge interpretativa, come tale, «(opera) sul piano delle fonti, senza toccare la potestà di giudicare, limitandosi a precisare la regola astratta e il modello di decisione cui l'esercizio di tale potestà deve attenersi, definendo e delimitando la fattispecie normativa oggetto della medesima»**. [A. Guazzarotti]

## **RICORSO IN VIA D'AZIONE: L'OGGETTO DEVE CONTENERE LE ATTRIBUZIONI RECAE DAGLI STATUTI**

**C. cost., sent. 9 giugno-14 luglio 2015, n. 151, Pres. Cartabia, Red. Lattanzi**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 53, c. II, lett. a) e b) (recte: 53, c. II), e 54, c. V e VIII, lett. b), della legge della Provincia autonoma di Trento 22 aprile 2014, n. 1]

(Art. 117, II c., lett. m) della Costituzione)

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso q.l.c degli art. 53, c. II, lett. a) e b) (recte: 53, c. II), e 54, c. V e VIII, lett. b), della legge della Provincia autonoma di Trento 22 aprile 2014, n. 1 che introducono un indicatore della situazione economica diverso dall'ISEE. Con delibera di Giunta 1015/2005 è stato, infatti, introdotto l'ICEF, indicatore della condizione economica familiare, oggetto del ricorso. Il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 117, II c. lett. m) Cost. in quanto si determinerebbero differenti livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali sul territorio nazionale. La Provincia resiste deducendo l'inammissibilità del ricorso perché esso non contiene alcun riferimento alle competenze legislative attribuite dallo statuto di autonomia speciale. L'eccezione è fondata e la Corte dichiara inammissibile la q.l.c. poiché nelle motivazioni del ricorso non vi è alcun riferimento alle disposizioni dello Statuto. **La Corte ricorda che in caso di ricorso in via principale di una legge delle autonomie speciali, la compiuta definizione dell'oggetto del ricorso si ha con la indicazione delle competenze legislative assegnate dallo Statuto** (sentt. 220/2008, 213/2003, ord. 358/2002). [Y. Guerra]

### **SPENDERE I FONDI UE TRAMITE LA CONSIP È COORDINAMENTO FINANZIARIO**

**Corte cost., sent. 9 giugno-14 luglio 2015, n. 152, Pres. Cartabia, Red. Morelli**  
Questione di legittimità costituzionale in via principale

[D.l. 24 aprile 2014, n. 66, art. 9, comma 8-bis]

(Cost., artt. 97, 118 e 120)

Le amministrazioni, anche regionali e locali, titolari di programmi di sviluppo cofinanziati dall'UE devono acquistare i relativi servizi e beni strumentali secondo le previsioni di una convenzione stipulata tra il MEF e la CONSIP. Ciò, secondo la Corte, costituisce un legittimo principio di coordinamento della finanza pubblica: serve a razionalizzare, semplificare e rendere trasparenti gli acquisti, «lasciando, tuttavia, **inalterato il profilo dell'esercizio proprio delle funzioni spettanti a ciascuna amministrazione coinvolta**». [M. Massa]

### **RICORSO IN VIA D'AZIONE: L'OGGETTO DEVE CONTENERE LE ATTRIBUZIONI RECATE DAGLI STATUTI**

**C. cost., sent. 9 giugno-14 luglio 2015, n. 151, Pres. Cartabia, Red. Lattanzi**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 53, c. II, lett. a) e b) (recte: 53, c. II), e 54, c. V e VIII, lett. b), della legge della Provincia autonoma di Trento 22 aprile 2014, n. 1]

(Art. 117, II c., lett. m) della Costituzione)

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso q.l.c degli art. 53, c. II, lett. a) e b) (recte: 53, c. II), e 54, c. V e VIII, lett. b), della legge della Provincia autonoma di Trento 22

aprile 2014, n. 1 che introducono un indicatore della situazione economica diverso dall'ISEE. Con delibera di Giunta 1015/2005 è stato, infatti, introdotto l'ICEF, indicatore della condizione economica familiare, oggetto del ricorso. Il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 117, II c. lett. m) Cost. in quanto si determinerebbero differenti livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali sul territorio nazionale. La Provincia resiste deducendo l'inammissibilità del ricorso perché esso non contiene alcun riferimento alle competenze legislative attribuite dallo statuto di autonomia speciale. L'eccezione è fondata e la Corte dichiara inammissibile la q.l.c. poiché nelle motivazioni del ricorso non vi è alcun riferimento alle disposizioni dello Statuto. **La Corte ricorda che in caso di ricorso in via principale di una legge delle autonomie speciali, la compiuta definizione dell'oggetto del ricorso si ha con la indicazione delle competenze legislative assegnate dallo Statuto** (sentt. 220/2008, 213/2003, ord. 358/2002). [Y. Guerra]

### **L'OMOGENEITA' «TRANSITIVA» O «SOPRAVVENUTA» NON SALVA L'EMENDAMENTO AL DECRETO LEGGE**

**Corte cost., sent. 24 giugno – 15 luglio 2015, n. 154, Presidente Criscuolo, red. Zanon**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 26, comma 7-ter, d.l. n. 248/2007 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della l. n. 31/2008]

(artt. 3, 77.2, 97.2 Cost.)

**È incostituzionale la norma di interpretazione autentica, inserita nella legge di conversione del decreto legge “milleproroghe”, che attribuisce agli agrotecnici il potere di redigere atti di aggiornamento geometrico e denunce di variazione catastale, perché disomogenea rispetto al contenuto e alla ratio del decreto oggetto di conversione. La disposizione censurata «non proroga alcun termine previsto da precedenti disposizioni legislative [...], mostrandosi piuttosto nelle vesti di un non secondario intervento normativo, volto a intervenire, sciogliendo dubbi, sulle attribuzioni di una determinata categoria professionale». **La disomogeneità della disposizione non può essere superata neanche attraverso la connessione con un altro emendamento inserito in sede di conversione, volto a prorogare i termini in materia di presentazione degli atti di aggiornamento catastale» e, dunque, tramite una presunta omogeneità «transitiva» o «sopravvenuta» delle due disposizioni, derivata dalla comune materia «catastale» oggetto di disciplina. L'omogeneità va riferita, infatti, esclusivamente «ad uno dei contenuti già disciplinati dal decreto-legge, ovvero alla ratio dominante del provvedimento originario considerato nel suo complesso». [C. Caruso]****

**UNA VITTORIA DI PIRRO PER LE SPECIALI SULL' IMU: L'ACCORDO È  
NECESSARIO MA SOLO AL LEGISLATORE SPETTA BILANCIARE**

**Corte Cost., sent. 12 maggio – 15 luglio 2015, n. 155, Pres. Criscuolo, Red. Carosi**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 13 e 14, comma 13-bis, del decreto- legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214 e dell'art. 1, commi 380, 383 e 387, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2013)]

(St. Sicilia, St. Sardegna, St. Valle d'Aosta, St. Friuli-Venezia Giulia; artt. 3, 5, 117 e 119 Cost.; legge n. 42 del 2009 in relazione ai principi di leale collaborazione e neutralità)

La pronuncia decide, riunendoli, una serie di ricorsi presentati dalle regioni Sicilia, Sardegna, Valle D'Aosta e Friuli-Venezia Giulia nei confronti di alcune disposizioni fiscali e tributarie dello Stato, le quali, nell'introdurre nuovi tributi (IMU e TARES) in parziale sostituzione di tributi preesistenti, intervenivano unilateralmente nel riparto del gettito fiscale e prevedendo, ad avviso delle ricorrenti «l'avocazione allo Stato di risorse loro spettanti per prescrizione statutaria al di fuori delle ipotesi di legittima riserva erariale, anche in violazione delle previsioni dello statuto che contemplano le procedure di modifica del regime finanziario ivi stabilito».

La Corte costituzionale riconosce che le norme censurate «pur sprovviste dell'adeguato reciproco coordinamento e dell'organicità propria delle riforme ordinamentali, **producono un risultato incidente sul nucleo del sistema della fiscalità locale in ragione della sommatoria dei loro effetti e dell'impatto finanziario che realizzano**». Pertanto, al fine di salvaguardare i principi contenuti negli statuti di specialità, nonché le specifiche disposizioni dei medesimi che prevedono determinate quote di riparto del gettito riferibile al territorio delle regioni speciali, lo Stato avrebbe dovuto procedere mediante un accordo con le regioni ricorrenti.

La Corte osserva altresì come anche la legge n. 42 del 2009 ribadisca i medesimi principi ed in particolare «a) conferma del **metodo pattizio quale strumento indefettibile**, anche sotto il profilo procedurale, nella disciplina delle relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali; b) **principio di neutralità nella rideterminazione delle attribuzioni fiscali alle autonomie speciali** da attuare secondo il canone della leale collaborazione; c) finalità di razionalizzazione e perequazione del meccanismo rideterminativo del riparto fiscale; d) criterio guida della "sostituzione" dei tributi per assicurare il nuovo riparto della fiscalità territoriale». Tuttavia, la Corte, benché rilevi come lo Stato si sia sottratto al metodo pattizio, giunge ad una pronuncia di **inammissibilità** delle qq.dd.ll. (con eccezione di una per la quale era cessata la materia del contendere) in quanto «la mancata specificazione dei criteri attraverso cui determinare la titolarità dei nuovi tributi non consente di enucleare parametri utili per una pronuncia a rime obbligate».

In altre parole **la Corte ritiene di non potersi sostituire, nel bilanciamento, al legislatore statale** in quanto «[s]enza una mediazione legislativa capace di assicurare un confronto idoneo a verificare l'applicazione dei criteri di neutralità, perequazione e sostituzione sanciti dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 ai fini del bilanciamento dei rapporti finanziari sopravvenuti alla riforma, lo scrutinio di legittimità delle norme impugnate non potrebbe essere svolto in modo proficuo». E, d'altra parte, proprio al legislatore statale la Corte lancia un monito imponendogli di ricercare una «tempestiva soluzione al problema individuato nella presente pronuncia attraverso un comportamento leale in sede pattizia, concretamente diretto ad assicurare regole appropriate per il futuro.

Ciò nel rispetto dei vincoli di sistema, assicurando in tal modo un ottimale riparto delle risorse fiscali». [F. Conte]

## A PROPOSITO DI RITARDI NELL'EROGAZIONE DEGLI INDENNIZZI PER IRRAGIONEVOLE DURATA DEL PROCESSO

Corte Cost., sent. 24 giugno-15 luglio 2015, n. 157, Pres. Criscuolo, Red. Morelli

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 3, c. 7, l. 24 marzo 2001, n. 89]

(Cost., art. 117, c. 1)

È inammissibile, in quanto non rilevante nel giudizio *a quo*, la questione dell'eventuale contrasto della disposizione di cui all'art. 3, c. 7, della legge n. 89 del 2001 (previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'art. 375 cod. proc. civ.) con l'art. 117, c. 1, Cost., in relazione alla norma interposta di cui all'art. 6, par. 1, della CEDU.

Nell'occasione la Corte osserva che nel testo risultante dalla modifica da ultimo introdotta si stabilisce che «l'erogazione degli indennizzi [per irragionevole durata del processo] agli aventi diritto avviene nei limiti delle risorse disponibili».

**«Tale disposizione, ovviamente, non comporta che l'esaurimento dei fondi destinati (in bilancio dell'amministrazione erogante) al pagamento degli indennizzi in questione, escluda in via definitiva l'adempimento dei giudicati di condanna ex lege n. 89 del 2001, con riguardo ai quali non vi siano al momento risorse disponibili. Comporta bensì unicamente che, in conseguenza di quella attuale indisponibilità, il pagamento degli indennizzi di che trattasi sia differito al momento in cui sia ripristinata la disponibilità delle correlative risorse, ed avvenga, quindi, in ritardo rispetto alla data di intervenuta definitività del titolo».**

Secondo le ss.uu. della Cassazione, che la Corte costituzionale richiama, il ritardo nel pagamento delle somme dovute in base a titolo esecutivo ai sensi della legge n. 89 del 2001 non può trovare rimedio nella legge medesima, né dar quindi diritto ad un'ulteriore equa riparazione commisurata all'entità del ritardo. Inoltre, la scelta del rimedio effettivo a tale ritardo non può essere demandata alla Corte costituzionale, ma è attribuita anche dalla stessa Convenzione europea all'"ampia discrezionalità del legislatore".

Nel giudizio principale viene dunque in rilievo la questione dell'applicabilità nella fattispecie concreta della penalità di mora (con finalità sanzionatoria e non risarcitoria) di cui all'art. 114, c. 4, lett. e), del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, a tenore del quale «il giudice, in caso di accoglimento del ricorso [...] e salvo che ciò sia manifestamente iniquo, e se non sussistono altre ragioni ostative, fissa, su richiesta di parte, la somma di denaro dovuta dal resistente [...]». E' nei confronti di questa disposizione che il giudice avrebbe dovuto prospettare la questione di costituzionalità [A. Cossiri].

**ILLEGITTIMA LA LEGGE REGIONALE APPROVATA  
IN VIOLAZIONE DEI POTERI IN REGIME DI PROROGATIO**

**Corte Cost., Sent. 24 giugno – 15 luglio 2015, n. 158, Pres. Criscuolo, Red. de Pretis**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[L.R. Abruzzo 27 marzo 2014, n. 15, rubricata *Modifica ed integrazione alla L.R. 29 luglio 2011, n. 23, “Riordino delle funzioni in materia di aree produttive” e modifica alla L.R. 17 dicembre 1997, n. 143, “Norme in materia di riordino territoriale dei Comuni: Mutamenti delle circoscrizioni, delle denominazioni e delle sedi comunali. Istituzioni di nuovi Comuni, Unioni e Fusioni*]

(art. 86, comma 3 dello Statuto della Regione Abruzzo 28 dicembre 2006, in riferimento agli art. 121, 122 e 123 Cost.)

La Consulta, su ricorso della presidenza del Consiglio dei Ministri, ha dichiarato l'**illegittimità costituzionale** dell'intera L.R. Abruzzo 27 marzo 2014, n. 15, dopo aver preliminarmente accertato l'ammissibilità del ricorso in ragione del fatto che i profili di censura prospettati accomunavano tutte le disposizioni della legge impugnata, «omogenee sotto il profilo della dedotta assenza dei presupposti previsti dalla statuto regionale per il legittimo esercizio della funzione legislativa in regime di **prorogatio**». Nel merito il Giudice delle leggi ha riscontrato la violazione dell'art. 123 Cost. (ritenendo, pertanto, che lo Statuto regionale non potesse fungere da parametro interposto con riferimento agli artt. nn. 121 e 122 Cost.) poiché la normativa impugnata non rispettava i criteri stabiliti all'art. 86 dello Statuto regionale il cui comma 3 disciplina i poteri del Consiglio regionale in regime di **prorogatio**.

Nel giungere a tale conclusione la Consulta, dopo aver preso atto che la legge impugnata era stata approvata dal Consiglio della Regione Abruzzo dopo la naturale scadenza del mandato dell'organo (avvenuta il 14 dicembre 2013) ha avuto modo di ripercorrere la propria giurisprudenza in materia ricordando come in regime di **prorogatio** i Consigli regionali «...“dispongono di poteri attenuati, confacenti alla loro situazione di organi in scadenza” (sentenza n. 468 del 1991); pertanto, in mancanza di esplicite indicazioni contenute negli statuti, devono limitarsi al “solo esercizio delle attribuzioni relative ad atti necessari e urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili”. Essi, inoltre, devono “comunque astenersi, al fine di assicurare una competizione libera e trasparente, da ogni intervento legislativo che possa essere interpretato come una forma di *captatio benevolentiae* nei confronti degli elettori (sentenza n. 68 del 2010)” (sentenza n. 55 del 2015)». Inoltre il Giudice delle leggi ha ricordato che «[i]l requisito della necessità e dell'urgenza, che legittima il Consiglio regionale a esercitare i propri poteri in regime di **prorogatio**, evoca l'esigenza che l'intervento normativo sia adottato nell'immediatezza della grave situazione alla quale esso intende porre rimedio, perché diversamente verrebbero travalicati i limiti connaturati all'istituto della **prorogatio**, che implicano non soltanto la gravità della situazione che forma oggetto dell'intervento, ma anche la sua improcrastinabilità, come è espressamente previsto dal richiamato art. 141 del Regolamento interno per i lavori del Consiglio regionale» (sentenza n. 81 del 2015)». [C. Drigo]

## IMPROCEDIBILI I RICORSI DEL COMMISSARIO PER LA REGIONE SICILIANA

**Corte Cost., ord. 10 giugno-15 luglio 2015, n. 160, Pres. e Red. Cartabia**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 4 della delibera legislativa relativa al d.d.l. n. 579-607, stralcio I-623, approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 19 novembre 2013]

(Cost., artt. 3, 5, 51, 81, c. 4, 97, 117, c. 2, lett. l) e c. 3)

La Corte dichiara l'improcedibilità del ricorso promosso dal Commissario dello Stato per la Regione siciliana contro l'art. 4 della delibera legislativa relativa al disegno di legge n. 579-607, stralcio I-623, approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 19 novembre 2013.

Il giudice costituzionale richiama la **sentenza n. 255 del 2014**, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale dell'art. 31, c. 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), come sostituito dall'art. 9, c. 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131, limitatamente alle parole «Ferma restando la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana». Con questa pronuncia è stato annullato l'unico «frammento normativo che manteneva fermo il particolare sistema di controllo delle leggi siciliane», così rendendo **«non più operanti le norme statutarie relative alle competenze del Commissario dello Stato nel controllo delle leggi siciliane»**.

Di conseguenza, **gli artt. 27** (con riguardo alla competenza del Commissario dello Stato ad impugnare le delibere legislative dell'Assemblea regionale siciliana), **28, 29 e 30 dello Statuto speciale non trovano più applicazione, per effetto dell'estensione alla Regione autonoma siciliana del controllo successivo previsto dagli artt. 127 Cost. e 31 della legge n. 87 del 1953 per le Regioni a statuto ordinario, secondo quanto già affermato per le altre Regioni ad autonomia speciale e per le Province autonome**. Non essendo più previsto un sindacato della Corte sulla delibera legislativa regionale prima che quest'ultima sia stata promulgata e pubblicata, deve dichiararsi l'improcedibilità del ricorso [A. Cossiri].

## ANCORA SUL CONTEMPERAMENTO TRA TUTELA DELLA SALUTE E MISURE CAUTELARI PENALI

**Corte cost., ord. 8-15 luglio 2015, n. 165, Pres. Criscuolo, Red. Frigo**

Questione di legittimità costituzionale in via incidentale

[D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, art. 89, comma 4]

(Cost., artt. 3 e 32)

Ancora una questione sulla normativa cautelare che, secondo il rimettente, gli impedirebbe di sostituire, nei confronti di un tossicodipendente indagato per delitti di stupefacenti, la custodia in carcere con gli arresti domiciliari in comunità di recupero. In realtà, al giudice **basterebbero le norme generali** a consentire la sostituzione, se le esigenze cautelari

possono essere soddisfatte con gli arresti domiciliari; o addirittura a imporla, se la salute è in grave pericolo; **senza che sia indispensabile estendere il regime privilegiato di cui alle norme in questione.** [M. Massa]

## **L'“EMERGENZA ABITATIVA” NON GIUSTIFICA UNA (PLATEALE) VIOLAZIONE DEL GIUDICATO COSTITUZIONALE**

**Corte Cost., sent. 24 giugno – 16 luglio 2015, n. 169, Pres. Criscuolo, Red. Grossi**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 5, co. 1-ter, D.L. 28 marzo 2014 n. 47, conv. con mod. dall'art. 1, co. 1, l. 23 maggio 2014, n. 80]

(Artt. 3, 42, co. 2 e 136 Cost.)

Il Tribunale ordinario di Napoli, nel corso di due giudizi per convalida di sfratto, ha sollevato q.l.c. della **disposizione in epigrafe, che faceva salvi fino al 31 dicembre 2015 «gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base dei contratti di locazione registrati ai sensi dell'art. 3, commi 8 e 9, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23».** Tale disciplina, tuttavia, era già dichiarata illegittima (per eccesso di delega) dalla Corte costituzionale con sent. n. 50/2014.

Secondo il giudice *a quo*, il legislatore, con la disposizione denunciata, aveva la «*precipua finalità di garantire una sorta di ultrattività*» di disposizioni dichiarate costituzionalmente illegittime, in **violazione degli artt. 3, 42, co. 2 e 136 Cost.**

La Corte rileva innanzitutto che **la disposizione impugnata è stata introdotta in sede di conversione del d.l. n. 47/2014, «a seguito e in conseguenza della sentenza di questa Corte n. 50 del 2014».** La circostanza è confermata dai **lavori preparatori**, dai quali appare «**del tutto evidente che il legislatore si è proposto non già di disciplinare medio tempore – o ex novo e a regime – la tematica degli affitti non registrati tempestivamente, magari attraverso un rimedio ai vizi additati da questa Corte; e neppure quello di “confermare” o di “riprodurre” pedissequamente il contenuto normativo di norme dichiarate costituzionalmente illegittime; ma semplicemente quello di impedire, sia pure temporaneamente, che la declaratoria di illegittimità costituzionale producesse le previste conseguenze, vale a dire la cessazione di efficacia delle disposizioni dichiarate illegittime dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione (art. 136 Cost.)**».

Ulteriore conferma si rinviene poi nella stessa **formulazione letterale della norma censurata**, la quale, «**evidentemente priva di autonomia, si prefigge soltanto di ricostituire una base normativa per “effetti” e “rapporti” relativi a contratti che, in conseguenza della pronuncia di illegittimità costituzionale, ne sarebbero rimasti privi: né il carattere temporaneo della disposizione sembra risolvere il problema e nemmeno attenuarne la portata**».

Richiamando la **propria consolidata giurisprudenza sul tema** (citate le sentt. n. 73 del 1963; n. 88 del 1966; n. 223 del 1983; n. 922 del 1988; n. 354 del 2010; n. 245 del 2012; n. 73 del 2013) e ritenendo non meritevole di pregio «*l'argomento speso dall'Avvocatura generale a proposito della circostanza che l'illegittimità costituzionale sia stata dichiarata per difetto di delega, che costituirebbe appena un vizio formale*», la Corte dichiara **l'illegittimità costituzionale dell'art. dell'art. 5, comma 1-ter, del decreto-legge 28**

marzo 2014, n. 47, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 maggio 2014, n. 80, per violazione dell'art. 136 Cost.

Restano assorbiti gli altri profili di illegittimità, «*in quanto totalmente dipendenti*». [C. Bergonzini]

## L'INSOSTENIBILE IRRAGIONEVOLEZZA DEL TRASFERIMENTO DEL MAGISTRATO

Corte Cost., sent. 23 giugno – 16 luglio 2015, n. 170, pres. Criscuolo, red. Grossi

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 13, comma 1, secondo periodo, del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109]

(artt. 3 Cost.)

Le Sezioni unite civili impugnano la previsione normativa in base alla quale, per tutti gli illeciti dei magistrati puniti con una sanzione diversa da quella minima, l'irrogazione della ulteriore sanzione del trasferimento è facoltativa e condizionata all'accertamento dell'incompatibilità della permanenza del magistrato nella sede o nell'ufficio con il buon andamento dell'amministrazione della giustizia; solo nel caso delle violazioni previste dalla lettera a) del comma 1 dell'art. 2, il trasferimento stesso deve essere sempre e comunque disposto. A parere del giudice rimettente siffatta previsione comporterebbe **un meccanico automatismo, in contrasto con i principi di ragionevolezza e di uguaglianza** dal momento che, sotto il profilo sanzionatorio, equiparerebbe un ampio ventaglio di illeciti disciplinari di ben diversa gravità, essendovi ricompresi comportamenti sia intenzionali sia soltanto colposi. Ciò impedirebbe al giudice disciplinare, in violazione della «indispensabile gradualità sanzionatoria» connessa alla irrazionalità di ogni automatismo sanzionatorio, di tenere conto di volta in volta di queste differenze e di verificare se l'inflizione della sanzione accessoria sia necessaria per il conseguimento dello scopo.

La q/c è **fondata**. L'ordinamento esclude previsioni sanzionatorie rigide slacciate dal controllo di proporzionalità. Inoltre, per giurisprudenza costituzionale consolidata, “**il principio di proporzione**”, **fondamento della razionalità che domina “il principio di uguaglianza”**, **postula l'adeguatezza della sanzione al caso concreto**”; adeguatezza che non può essere “raggiunta se non attraverso la concreta valutazione degli specifici comportamenti messi in atto nella commissione dell'illecito, valutazione che soltanto il procedimento disciplinare consente (sentenze n. 447 del 1995, n. 197 del 1993, n. 16 del 1991, n. 40 del 1990 e n. 971 del 1988)”. Pertanto la Corte, con una sentenza di accoglimento parziale, sancisce l'illegittimità della disposizione in oggetto, affidando la valutazione circa il trattamento sanzionatorio da comminare al magistrato alla valutazione del caso concreto rimessa al giudice disciplinare. [F. Minni]

## ANCORA ILLEGITTIMI I POTERI SOSTITUTIVI STATALI PER LA RICONVERSIONE DELL'INDUSTRIA BIETICOLO-SACCARIFERA

Corte Cost., sent. 7-16 luglio 2015, n. 171, Pres. Criscuolo, Red. Cartabia

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 30-ter, d.l. 91/2014, conv. in l. 116/2014]

(artt. 117, c. 3 e 4; 118, c. 1 ; 120, c. 2, Cost. e art. 8, l. 131/03)

La Regione Abruzzo impugna l'art. 30-ter, c. 1, lett. a), del d.l. 91/2014, in quanto attribuisce carattere di «interesse strategico» ai progetti di riconversione industriale nel settore bieticolo-saccarifero, in quanto configurerebbe una “chiamata in sussidiarietà” senza previa intesa con le Regioni territorialmente interessate. La Corte costituzionale ritiene che il ricorso regionale non spieghi le ragioni per cui dovrebbe ritenersi che la disposizione impugnata rappresenti una “chiamata in sussidiarietà” e, più in generale, per quali ragioni dovrebbe ritenersi lesiva delle competenze regionali. Ne consegue l'inammissibilità di questo motivo. La Regione Abruzzo censura anche l'art. 30-ter, c. 1, lett. b), del d.l. 91/2014, il quale prevede che il Comitato interministeriale (art 2, d.l. 2/2006, conv. in l. 81/2006) nomini un commissario ad acta per l'esecuzione degli accordi per la riconversione industriale, nel caso in cui i procedimenti autorizzativi per la riconversione degli impianti di produzione bieticolo-saccarifera non risultino ultimati e siano decorsi infruttuosamente i termini di legge per la conclusione di tali procedimenti, lamentando la violazione, da un lato, dell'art. 117, c. 4, Cost., in quanto ripropone i vizi già rilevati, con riferimento alla formulazione originaria dell'art. 29, c. 2, del d.l. 5/2012, dalla sent. 62/2013 della Corte, risultando invasivo della sfera di competenza legislativa esclusiva delle Regioni in materia di agricoltura; e, dall'altro lato, del combinato disposto dell'art. 120, c. 2, Cost. e dell'art. 8 della l. 131/2003, nonché dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, in quanto non assegna un congruo termine, né prevede il coinvolgimento della Regione interessata nell'esercizio di tale potere sostitutivo.

Il giudice costituzionale ritiene **fondata** la violazione dell'art. 120, c. 2, Cost., in quanto **il legislatore statale è tenuto a rispettare i principi desumibili dall'art. 120 Cost.** così come interpretato dalla Corte secondo la quale, per costante giurisprudenza, **i poteri sostitutivi: a) devono essere previsti e disciplinati dalla legge, che ne deve definire i presupposti sostanziali e procedurali, in ossequio al principio di legalità; b) devono essere attivati solo in caso di accertata inerzia della Regione o dell'ente locale sostituito; c) devono riguardare solo atti o attività privi di discrezionalità nell'an; d) devono essere affidati ad organi di Governo; e) devono rispettare il principio di leale collaborazione all'interno di un procedimento nel quale l'ente sostituito possa far valere le proprie ragioni (ex plurimis, sentenze n. 227, n. 173, n. 172 e n. 43 del 2004); f) devono conformarsi al principio di sussidiarietà.** La disposizione impugnata **non rispetta il principio di leale collaborazione** in quanto non garantisce che le Regioni e gli enti locali direttamente interessati dall'esercizio del potere sostitutivo siano specificamente e individualmente coinvolti in modo da poter far valere le proprie ragioni e **non è sufficiente al riguardo la presenza nel Comitato interministeriale di alcuni esponenti regionali**, poiché non assicura la partecipazione delle Regioni e degli enti locali direttamente interessati alle delibere che li riguardano. Ne deriva l'illegittimità costituzionale della citata disposizione. (S. Calzolaio)

## **MANIFESTA INAMMISSIBILITÀ PER SOPRAVVENUTA CARENZA DELL'OGGETTO**

**Corte Cost., ord. 8-16 luglio 2015, n. 173, Pres. Criscuolo, Red. Morelli**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 38, c. 4, d.l. 98/2011, conv. in l. 111/2011]

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

Il Tribunale di Livorno sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, c. 4, d.l. 98/2011, nella parte in cui prevedeva che le disposizioni di cui al c. 1, lett. d), n. 1), si applicassero anche ai giudizi pendenti in primo grado alla data di entrata in vigore del predetto d.l. n. 98 del 2011. Tale disposizione veniva dichiarata illegittima con sent. 69/2014 e pertanto la questione in esame viene dichiarata manifestamente inammissibile per sopravvenuta carenza di oggetto. (S. Calzolaio)

## ESTENSIONE CONTRIBUTO DI SOLIDARIETÀ

**Corte cost., ord. 8 luglio 2015-16 luglio 2015 n. 174, Pres. Criscuolo, Red. Morelli**

[art. 18, comma 19, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111]

(artt. 3, 24 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6, paragrafo 1, CEDU)

Giudizio di legittimità in via incidentale

Nel corso di una controversia previdenziale avente ad oggetto la restituzione delle somme trattenute dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) sulle retribuzioni dei ricorrenti, in costanza del rapporto di lavoro, a titolo di contributo di solidarietà ai sensi dell'art. 64, comma 5, della legge 17 maggio 1999, n. 144 (Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali) – l'adito Tribunale ordinario di Torino ha sollevato, questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 19, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, secondo il quale le disposizioni di cui al richiamato art. 64, comma 5, della legge n. 144 del 1999, la cui applicazione è invocata nel giudizio *a quo*, «si interpretano nel senso che il contributo di solidarietà sulle prestazioni integrative dell'assicurazione generale obbligatoria è dovuto sia dagli ex-dipendenti già collocati a riposo che dai lavoratori ancora in servizio» e «In questo ultimo caso il contributo è calcolato sul maturato di pensione integrativa alla data del 30 settembre 1999 ed è trattenuto sulla retribuzione percepita in costanza di attività lavorativa»;

Secondo il rimettente, la disposizione censurata violerebbe:

- l'art. 3 della Costituzione, per lesione del **principio dell'affidamento** riposto dai cittadini nella certezza del diritto, riferita, nella specie, **alla pregressa esegesi del richiamato art. 64, comma 5, accolta dalla Corte di cassazione, nel senso che il contributo di solidarietà sulle prestazioni integrative fosse dovuto solo dagli ex dipendenti già collocati a riposo;**
- l'art. 24 Cost., per il *vulnus* conseguentemente arrecato al diritto di difesa dei ricorrenti, nei giudizi promossi contro l'INPS;
- l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà

fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, in ragione del prospettato contrasto, con il principio del giusto processo, di leggi che, come quella censurata, si inseriscano nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influenzare la risoluzione di controversie in corso;

Considerato che con la sentenza n. 156 del 2014 – che ha esaminato questione sostanzialmente identica a quella sollevata dal rimettente – è stato escluso il sospettato contrasto della disposizione di cui all'art. 18, comma 19, del d.l. n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 2011, con gli artt. 3, 24 e 117, primo comma, Cost.; e che è stato, infatti, preliminarmente rilevato, in quella decisione, come la disposizione censurata sia «non solo dichiaratamente di interpretazione autentica, ma anche effettivamente tale», una volta che – come poi riconosciuto dalla stessa Corte di cassazione – «l'espressione “prestazioni integrative maturate” può legittimamente essere letta, ai fini della imposizione del contributo di solidarietà, anche come alternativa a “prestazioni integrative erogate”, ove si consideri sia la disgiuntiva “o” posta tra di esse, come pure la circostanza che quando il legislatore ha voluto limitare la contribuzione di solidarietà ai soli trattamenti pensionistici già in godimento lo ha precisato in modo chiaro, usando il termine “corrisposti” (equivalente di erogati) e senza alcun richiamo a quelli semplicemente maturati» (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze, 3 luglio del 2012, n. 11092 e n. 11087 e 12 gennaio 2012 n. 237; sezione sesta, sottosezione lavoro, ordinanze, 2 febbraio 2012, n. 1497 e 4 novembre 2011, n. 22973);

che – in ragione di ciò e del fatto che, in ordine all'applicazione della norma interpretata, esistesse (come, da ultimo, sottolineato nella sentenza della Corte di cassazione, sezione lavoro, 26 marzo 2014, n. 7099) «una situazione di oggettiva incertezza, tradottasi in un conclamato contrasto di giurisprudenza, destinato peraltro a riproporsi in un gran numero di giudizi», stante l'assenza di un intervento risolutore delle sezioni unite, che potesse consolidare una delle due opzioni – questa Corte ha conseguentemente escluso che lo *ius superveniens* fosse «suscettibile, in questo caso, di incidere su posizioni giuridiche acquisite, né su un affidamento che non poteva essere riposto su una disciplina di così controversa esegesi ed applicazione». Dal che, appunto, la non fondatezza del *vulnus* (come anche nell'ordinanza odierna prospettato) agli artt. 3 e 24 Cost..

Inoltre dato che, nella stessa citata sentenza n. 156 del 2014, la Corte Costituzionale ha altresì riconosciuto «la rispondenza della impugnata disposizione interpretativa ad obiettivi d'indubbio interesse generale, e di rilievo costituzionale, quali, in primo luogo, quello della certezza del diritto e, parallelamente, quelli del ripristino dell'uguaglianza e della solidarietà, all'interno di un sistema di previdenza nel quale l'incremento del “maturato”, per effetto della rivalutazione, sarebbe stato, altrimenti, conseguito dai dipendenti in servizio senza contribuzione alcuna, mentre la rivalutazione delle prestazioni erogate ai pensionati trovava copertura nel contributo in questione, con conseguente ingiustificata disparità di trattamento (tra iscritti ai fondi soppressi) e squilibrio finanziario nella gestione della previdenza integrativa». E, sulla base di tali considerazioni, ha escluso la violazione anche dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'evocato parametro europeo sul giusto processo, atteso che, come già precisato, è consentita al legislatore l'adozione di norme retroattive (sia innovative che, come sulla specie, di interpretazione autentica) «purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nella esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti “motivi imperativi di interesse generale” ai sensi della giurisprudenza della Corte EDU» (sentenza n. 264 del 2012); e che **nessun nuovo argomento si rinviene, nell'ordinanza in esame, rispetto a quelli in relazione ai quali è stato già motivatamente escluso che la disposizione censurata contrasti con i parametri costituzionali sopra indicati**, la Corte

Costituzionale, dichiara la manifesta infondatezza della questione sollevata dal Tribunale ordinario di Torino. (C. Camposilvan)

## **IMPOSTA SUI FONDI PENSIONE E DESTINAZIONE DEL MAGGIOR GETTITO AL FONDO PER INTERVENTI STRUTTURALI DI POLITICA ECONOMICA**

**Corte cost., sent. 24 giugno 2015-16 luglio 2015 n.176, Pres. Criscuolo, Red. Amato**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[art. 4, comma 6-ter, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89. nella parte in cui si applica alla Regione siciliana]

(artt. 14, 17, 36, 37, 38 e 43 dello Statuto della Regione siciliana (approvato con il regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2), nonché dell'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria))

L'impugnato art. 4, comma 6-ter, dispone, per il solo anno 2014, una maggiorazione dello 0,5 per cento (dall'11 per cento all'11,50 per cento) dell'aliquota dell'imposta sostitutiva sul risultato dei fondi pensione, destinando una quota delle maggiori entrate, pari a 4 milioni di euro per il 2015, all'incremento del Fondo per interventi strutturali di politica economica. Riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni promosse dalla ricorrente, vanno preliminarmente esaminate le eccezioni di inammissibilità sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, il ricorso sarebbe in primo luogo inammissibile alla luce della clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 50-bis del d.l. n. 66 del 2014.

L'eccezione non può essere accolta.

Il richiamato art. 50-bis rimette l'applicazione delle norme introdotte dal decreto alle procedure previste dagli statuti speciali e dalle relative norme di attuazione. Una clausola di tale tenore, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «non costituisce una mera formula di stile, priva di significato normativo, ma ha la «precisa funzione di rendere applicabile il decreto agli enti ad autonomia differenziata solo a condizione che siano «rispettati» gli statuti speciali» (sentenza n. 241 del 2012) ed i particolari percorsi procedurali ivi previsti per la modificazione delle norme di attuazione degli statuti medesimi» (sentenza n. 236 del 2013).

La disciplina introdotta dalla disposizione impugnata, tuttavia, rinvia il proprio fondamento direttamente nell'art. 36 dello statuto e nell'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, che consentono – a determinate condizioni – di riservare allo Stato il gettito dei propri tributi riscossi sul territorio siciliano.

Ai fini della sua applicazione alla Regione siciliana, pertanto, l'impugnato art. 4, comma 6-ter, non ricade nell'ambito della clausola di salvaguardia, ma comporta il rispetto dei requisiti sostanziali previsti dallo statuto e dalle norme di attuazione, con la conseguenza che tale clausola deve ritenersi, nei confronti della disposizione de qua, non operante.

Secondo la difesa statale, il ricorso sarebbe inammissibile in quanto l'art. 4, comma 6-ter, costituirebbe principio di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Neppure questa eccezione può essere accolta.

È bensì vero, come questa Corte ha di recente ribadito, proprio con riguardo alla Regione siciliana (sentenza n. 46 del 2015), che, «di regola, i principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalla legislazione statale si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale» (sentenza n. 77 del 2015), ma quand'anche, in ipotesi, la disposizione impugnata fosse ritenuta un principio di coordinamento della finanza pubblica, da tale qualificazione discenderebbe, semmai, l'infondatezza e non già l'inammissibilità del ricorso.

Priva di fondamento, infine, si rivela l'ulteriore eccezione di inammissibilità per genericità delle censure.

La ricorrente, infatti, non si è limitata a richiamare genericamente l'art. 36 dello statuto regionale e l'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, ma ha specificato la ragione per cui la riserva allo Stato del maggior gettito dell'imposta sui fondi pensione violerebbe le disposizioni statutarie relative all'autonomia finanziaria della Regione.

A ben vedere, dunque, «Il ricorso – ancorché conciso – rende [...] ben identificabili i termini delle questioni proposte, individuando le disposizioni impugnate, i parametri evocati e le ragioni dei dubbi di legittimità costituzionale» (sentenza n. 241 del 2012). Di qui l'infondatezza di questa ulteriore eccezione.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, inoltre, invoca la cessazione della materia del contendere, alla luce dell'Accordo in materia di finanza pubblica sottoscritto tra il Ministero dell'economia e delle finanze e il Presidente della Regione siciliana in data 9 giugno 2014, con il quale è stato definito il concorso della Regione al rispetto del patto di stabilità interno per il periodo 2014-2017.

Tuttavia la Regione siciliana, nonostante abbia raggiunto tale accordo, non ha rinunciato al ricorso e pertanto non può essere dichiarata cessata la materia del contendere.

Nel merito, la questione è fondata.

**La Corte Costituzionale ha più volte precisato che «L'evocato art. 36, primo comma, dello statuto, in combinato disposto con l'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965 indica le seguenti tre condizioni per l'eccezionale riserva allo Stato del gettito delle entrate erariali: a) la natura tributaria dell'entrata; b) la novità di tale entrata; c) la destinazione del gettito "con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime"» (sentenza n. 241 del 2012).**

**Ai fini dello scrutinio del censurato art. 4, comma 6-ter, occorre dunque verificare se la (parziale) riserva allo Stato del maggior gettito dell'imposta sui fondi pensione sia conforme a tali presupposti.**

Quanto ai primi due, nemmeno la ricorrente mette in dubbio la natura tributaria dell'entrata in oggetto e la sua novità. Viene lamentata, piuttosto, la mancanza del terzo requisito legittimante la riserva erariale, relativo alla destinazione del gettito «a finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime».

Ebbene, questa Corte, riguardo ad un'ipotesi di incremento del medesimo Fondo per interventi strutturali di politica economica, mediante devoluzione ad esso di un aumento dell'imposta di bollo, ha ritenuto che tale destinazione «identificandosi con le finalità generali di istituzione del fondo stesso al cui incremento è volta, non può considerarsi specifica» (sentenza n. 145 del 2014).

Pertanto, in mancanza di una specifica destinazione al soddisfacimento di particolari esigenze erariali, la riserva allo Stato del maggior gettito dell'imposta sui fondi pensione è illegittima.

Restano assorbiti gli ulteriori motivi di censura. (C. Camposilvan)

## IL PROLUNGATO BLOCCO DELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA PER IL LAVORO PUBBLICO VIOLA LA LIBERTA' SINDACALE

Corte Cost., sent. 24 giugno-23 luglio 2015, n. 178, Pres. Criscuolo, Red. Sciarra

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 9, c. 1, 2 bis, 17, primo periodo, e 21, ultimo periodo, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, c. 1, della l. 30 luglio 2010, n. 122; art. 16, c. 1, lett. b) e c), del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, c. 1, della l. 15 luglio 2011, n. 111]

(Cost., art. 2, 3, c. 1, 35, c. 1, 36, c. 1, 39, c. 1, e 53)

Le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dai Tribunali di Roma e di Ravenna, investono l'art. 9, c. 1, 2-bis, 17, primo periodo, e 21, ultimo periodo, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, c. 1, della l. 30 luglio 2010, n. 122 e dell'art. 16, c. 1, lett. b) e c) del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, c. 1, della l. 15 luglio 2011, n. 111. La normativa impugnata determina per i lavoratori alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche una prolungata sospensione delle procedure negoziali ed un "congelamento" dei trattamenti retributivi. Ad avviso dei remittenti, essa si porrebbe in contrasto con i principi di eguaglianza, di tutela del lavoro, di proporzionalità della retribuzione al lavoro svolto, di libertà di contrattazione collettiva, poiché le limitazioni, imposte dal legislatore per il periodo 2010-2014, introdurrebbero una disciplina irragionevole e sproporzionata, discriminando, per un periodo tutt'altro che transitorio ed eccezionale, i lavoratori pubblici rispetto ai lavoratori del settore privato. La Corte costituzionale si era già pronunciata in due differenti occasioni sul blocco della contrattazione nel settore pubblico (sentt. nn. 219 del 2014 e 310 del 2013), respingendo in entrambi i casi le censure di illegittimità costituzionale delle misure di contenimento della spesa. Il giudice delle leggi aveva infatti giustificato la misura con lo scopo di risanare la finanza pubblica, nonché di rispettare il disposto del novellato art. 81 c. 1 Cost., considerata la particolare gravità della contingenza economica e finanziaria. Questa volta invece il giudice costituzionale approda a conclusioni differenti.

Anzitutto la Corte giudica **non fondata la questione prospettata in riferimento all'estensione fino al 31 dicembre 2014 delle disposizioni mirate a bloccare l'incremento dei trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti e dell'ammontare complessivo delle risorse destinate ai trattamenti accessori e gli effetti economici delle progressioni di carriera (art. 1, comma 1, lettera a, del d.P.R. n. 122 del 2013), estensione di cui si deduce il contrasto con l'art. 36, c. 1, Cost.** In linea di principio, «**l'emergenza economica, pur potendo giustificare la stasi della contrattazione collettiva, non può avvalorare un irragionevole protrarsi del "blocco" delle retribuzioni. Si finirebbe, in tal modo, per oscurare il criterio di proporzionalità della retribuzione, riferito alla quantità e alla qualità del lavoro svolto** (sent. n. 124 del 1991, punto 6. del Cons. dir.). **Tale criterio è strettamente correlato anche alla valorizzazione del merito, affidata alla contrattazione collettiva, ed è destinato a proiettarsi positivamente nell'orbita del buon andamento della pubblica amministrazione [...]. Nondimeno, il giudizio sulla conformità al parametro dell'art. 36 Cost. non può essere svolto in relazione a singoli istituti, né limitatamente a periodi brevi, poiché si deve valutare l'insieme delle voci che compongono il trattamento complessivo del lavoratore in un arco temporale di una qualche significativa ampiezza, alla luce del canone della onnicomprensività** (sent. n. 154 del

2014)». Tra i fattori rilevanti, da valutare in un arco temporale più ampio, secondo la Corte, si deve annoverare **la pregressa dinamica delle retribuzioni nel lavoro pubblico, che, attestandosi su valori più elevati di quelli riscontrati in altri settori, ha poi richiesto misure di contenimento della spesa pubblica.** Nel caso di specie, pertanto, «alla stregua di una valutazione necessariamente proiettata su un periodo più ampio e del carattere non decisivo degli elementi adottati a fondamento delle censure, non risulta dimostrato l'irragionevole sacrificio del principio di proporzionalità della retribuzione».

Sono, invece, **fondate, nei termini di seguito precisati, le censure mosse, al regime di sospensione per la parte economica delle procedure contrattuali e negoziali in riferimento all'art. 39, c. 1, Cost.** Esse si incentrano sul protrarsi del "blocco" negoziale, così prolungato nel tempo da rendere «evidente» la violazione della libertà sindacale. Anzitutto va considerato che le norme impugnate dai giudici rimettenti e le norme sopravvenute della legge di stabilità per il 2015 si susseguono senza soluzione di continuità, proprio perché accomunate da analoga direzione finalistica. Tale scansione temporale preclude una considerazione atomistica del "blocco" della contrattazione economica per il periodo 2013-2014, avulso dalla successiva proroga. **«La disamina unitaria delle misure di "blocco" della contrattazione collettiva le colloca in un orizzonte meno angusto e contingente, per porne in luce l'incidenza, tutt'altro che episodica, sui valori costituzionali coinvolti». L'estensione fino al 2015 delle misure che inibiscono la contrattazione economica e che, già per il 2013-2014, erano state definite eccezionali, svela, «un assetto durevole di proroghe». «In ragione di una vocazione che mira a rendere strutturale il regime del "blocco", si fa sempre più evidente che lo stesso si pone di per sé in contrasto con il principio di libertà sindacale sancito dall'art. 39, c. 1, Cost.»**

Inoltre, ad avviso della Corte, la libertà sindacale è tutelata dall'art. 39, c. 1, Cost., nella sua duplice valenza individuale e collettiva, e ha il suo necessario complemento nell'autonomia negoziale. Numerose fonti internazionali soccorrono nella definizione del nesso funzionale che lega un diritto a esercizio collettivo, quale è la contrattazione, con la libertà sindacale. **«Il reiterato protrarsi della sospensione delle procedure di contrattazione economica altera la dinamica negoziale in un settore che al contratto collettivo assegna un ruolo centrale: esso, infatti, contempera in maniera efficace e trasparente gli interessi contrapposti delle parti e concorre a dare concreta attuazione al principio di proporzionalità della retribuzione, ponendosi, per un verso, come strumento di garanzia della parità di trattamento dei lavoratori e, per altro verso, come fattore propulsivo della produttività e del merito».**

Il carattere ormai sistematico della sospensione sconfinava dunque, secondo la Corte, **«in un bilanciamento irragionevole tra libertà sindacale (art. 39, c. 1, Cost.), indissolubilmente connessa con altri valori di rilievo costituzionale e già vincolata da limiti normativi e da controlli contabili penetranti (artt. 47 e 48 del d.lgs. n. 165 del 2001), ed esigenze di razionale distribuzione delle risorse e controllo della spesa, all'interno di una coerente programmazione finanziaria (art. 81, c. 1, Cost.)».**

L'illegittimità costituzionale così prospettata, tuttavia, non è originaria, bensì sopravvenuta, ragione per cui la sentenza produce effetti solo pro-futuro: **«solo ora si è palesata appieno la natura strutturale della sospensione della contrattazione e può, pertanto, considerarsi verificata la sopravvenuta illegittimità costituzionale, che spiega i suoi effetti a séguito della pubblicazione di questa sentenza.** Rimossi, per il futuro, i limiti che si frappongono allo svolgimento delle procedure negoziali riguardanti la parte economica, sarà compito del legislatore dare nuovo impulso all'ordinaria dialettica contrattuale, scegliendo i modi e le forme che meglio ne rispecchino la natura, disgiunta da ogni vincolo di risultato. Il carattere essenzialmente dinamico e procedurale della contrattazione collettiva non può che essere ridefinito dal legislatore, nel rispetto dei vincoli

di spesa, lasciando **impregiudicati, per il periodo già trascorso, gli effetti economici derivanti dalla disciplina esaminata**» (cfr., per gli effetti nel tempo, sent. 10 del 2015) [A. Cossiri].

## AIUTI DI STATO E VIZI DEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO

**Corte cost., sent. 7 – 23 luglio 2015, n. 179, Pres. Criscuolo, Red. Carosi**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[L.r. Marche 10 settembre 2014, n. 22, art. 1, comma 2]

(Costituzione, art. 117, primo comma, Cost.)

La Corte dichiara **illegittima**, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento agli art. 107 e 108 del TFUE (divieto di aiuti di Stato), l'art. 1, comma 2, della legge regionale Marche n. 22 del 2014, che aveva erogato un finanziamento a favore della società Aerdorica di euro 1.100.000,00, senza che vi fosse stata la notifica del progetto di legge alla Commissione europea ed in assenza di previo parere favorevole di quest'ultima. La Corte – riprendendo la propria giurisprudenza (e in particolare la sent. n. 185 del 2011) – rammenta che l'ordinamento europeo riserva alla competenza della Commissione europea la verifica di compatibilità dell'aiuto con il mercato interno; al giudice costituzionale spetta di controllare solo la **riconcucibilità formale** della misura agli **aiuti di Stato** per i quali l'art. 108, comma 3, TFUE, sancisce l'obbligo di notificazione alla Commissione, e in caso affermativo il **controllo sulla correttezza del procedimento legislativo seguito**. Pertanto, non sono condizione di ammissibilità della censura né l'allegazione degli elementi probatori circa la natura di aiuto di Stato del contributo, né la positiva dimostrazione della incidenza dell'agevolazione sul mercato interno. Ai fini del giudizio di costituzionalità, infatti, è sufficiente che la fattispecie sia configurata in astratto come aiuto di Stato e che la Regione non abbia rispettato gli adempimenti e le procedure finalizzate alla previa verifica di competenza della Commissione europea; e dunque che essa non abbia notificato il progetto aiuto alla Commissione, trasmettendo contestualmente alla Presidenza del Consiglio dei ministri la scheda sintetica della misura notificata, secondo quanto previsto dall'art. 45 della legge n. 234 del 2012. [F. Corvaja]

## L'EQUILIBRIO DI BILANCIO IN AZIONE: ABUSI DELL'AUTONOMIA REGIONALE

**Corte cost., sent. 23 giugno-23 luglio 2015, n. 181, Pres. Criscuolo, red. Carosi**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[L.r. Piemonte n. 16/2013 (Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e al bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013/2015), limitatamente alle variazioni in entrata ai capitoli 59300 e 59350 e alle variazioni in uscita ai capitoli 200/0 e 156981, artt. 1 e 2 l.r. Piemonte n. 19/2013, (Ulteriori disposizioni finanziarie per l'anno 2013 e pluriennale 2013-2015)]

(artt. 81, 119.6 Cost.)

Sono incostituzionali le variazioni al bilancio piemontese che dispongono di somme - anticipate dallo Stato con il d.l. n. 35/2013 per estinguere debiti contratti dalla amministrazioni regionali – destinate dalla Regione in parte al ripianamento del disavanzo di amministrazione, in parte a nuove spese di competenza (volte, dunque, ad alterare il disavanzo regionale a ad alimentare la spesa corrente). A parere della Corte, adita nell'ambito del giudizio di parificazione della Corte dei conti (recentemente esteso anche ai bilanci regionali), la distrazione dell'anticipazione statale di liquidità è contraria sia al principio dell'equilibrio di bilancio enunciato dall'art. 81, «poiché l'illegittima destinazione viene a sommarsi, in termini di passività, alle pregresse situazioni debitorie in evase», impiegando lo speciale prestito statale per ottenere generali «effetti economico-patrimoniali», sia alla regola aurea espressa dall'art. 119.6 Cost., perché le somme anticipate dallo Stato vengono utilizzate non per fronteggiare spese di cassa, ma per alimentare nuove spese di competenza, derogando, dunque, al divieto di indebitamento posto dalla menzionata disposizione costituzionale. [C. Caruso]

#### **ANCORA SULLA CONFISCA URBANISTICA DOPO LA SENT. VARVARA c. ITALIA: LA QUESTIONE RESTA INAMMISSIBILE**

**Corte Cost., ord. 24 giugno - 23 luglio 2015, n. 187, Pres. Criscuolo, Red. Lattanzi**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 44, co. 2, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (T.U. edilizia – testo A)]

(Artt. 2, 9, 25, 32, 41, 42 e 117, co. 1, Cost., in relazione all'art. 7 e all'art. 1 Protocollo 1 CEDU, come interpretati in Corte EDU 29 ottobre 2013, *Varvara c. Italia*)

La Corte dichiara **inammissibile** una **q.i.c. sollevata dal Tribunale ordinario di Rieti**, sezione penale, **analoga a quella proveniente dalla Corte di Cassazione e dichiarata inammissibile con sent. n. 49/2015** (sopravvenuta all'ordinanza qui decisa). La **questione è la medesima** e riguarda l'art. 44, co. 2 T.U edilizia, che il remittente interpreta, alla luce della sentenza *Varvara*, come se precludesse la confisca dei beni in assenza di una condanna penale per lottizzazione abusiva. La Corte rileva che sia con riguardo all'oggetto, sia per l'erroneità di presupposto interpretativo «**il giudice a quo incorre nei medesimi vizi di inammissibilità**» già evidenziati nella **sent. n. 45/2015**, cui pertanto si rimanda (in *Quaderni costituzionali*, fasc. n. 2 del 2015, p. 542 e in questa rivista, fasc. n. 7 del 2015). [C. Bergonzini]

#### **AD IMPOSSIBILIA NEMO TENETUR: INCOSTITUZIONALI, SE SPROPORZIONATI, I TAGLI REGIONALI SUL FINANZIAMENTO DELLE FUNZIONI TRASFERITE ALLE PROVINCE**

**Corte cost., sent. 9 giugno - 24 luglio 2015, n. 188 - Pres. Cartabia, Red. Carosi**

### Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[artt. 2, c. 1 e 2, e 4, l. r. Piemonte n. 9/2013 (Bilancio di previsione per il 2013 e bilancio pluriennale per gli anni 2013-2015), in comb. disp. con l'All. A, nella parte relativa alla UPB DB05011, cap. 149827R ("Fondo per l'esercizio delle funzioni conferite"); art. 1, l. r. Piemonte n. 16/2013 (Assestamento al bilancio di previsione per il 2013 e al bilancio pluriennale per gli anni 2013-2015), in comb. disp. con l'All. A, nella parte relativa alla medesima UPB]

(artt. 3, 97, 114, c. 1 e 2, 117, 118, c. 2, e 119, c. 1, Cost.)

Il giudizio muove dall'impugnazione, da parte di due Province piemontesi, delle delibere con cui la Giunta regionale ha provveduto al trasferimento delle risorse finanziarie da destinare all'esercizio delle funzioni conferite e delegate con leggi regionali in attuazione del sistema di decentramento amministrativo. **Il dubbio di legittimità viene sollevato dal Tar sulle poste contabili del bilancio regionale per il 2013 laddove stabiliscono, riducendoli drasticamente, gli stanziamenti da trasferire alle ricorrenti** (integralmente assegnati dalle delibere contestate nel giudizio principale, nell'impossibilità della Giunta di attribuire altre risorse), **pregiudicando così lo svolgimento di funzioni rimaste invariate**. La Corte ritiene anzitutto soddisfatte le condizioni di ammissibilità del rinvio: le disposizioni contestate, determinando in sede di bilancio preventivo le risorse da assegnare alle varie missioni che l'ente territoriale deve fronteggiare, sono senz'altro «frutto di un'insindacabile discrezionalità politica», la quale tuttavia non costituisce una zona franca del sindacato costituzionale, «anche in considerazione della particolare articolazione degli interessi contrapposti [...] facenti capo a due enti territoriali di diversa disciplina costituzionale». Nel merito, la Corte riconosce che **la scelta regionale rompe la necessaria simmetria tra la prestazione richiesta alla Provincia nel momento in cui viene ad essa attribuita una funzione e i trasferimenti predisposti per far fronte ai relativi oneri finanziari** (s. 241/2012), ridotti del 50% rispetto all'anno precedente e del 67% rispetto al biennio anteriore «senza che dette funzioni risultino ridimensionate in misura proporzionata alla drastica riduzione evidenziata». Chiarito che **non è la riduzione in sé dei fondi ad essere incostituzionale, non potendosi riconoscere alcuna garanzia quantitativa di entrate per gli enti locali** (s. 97/2013), la Corte ricorda che, sulla base del principio del buon andamento di cui all'art. 97 Cost, **sviluppo in tal senso del principio di ragionevolezza, la possibilità di apportare tagli ai trasferimenti, in questo caso alla Provincia, incontra un limite qualora essi siano «tali da rendere impossibile lo svolgimento delle sue funzioni»**. Il principio in considerazione infatti vuole, «da un lato, che le risorse stanziare siano idonee ad assicurare la copertura della spesa, a cominciare da quella relativa al personale dell'amministrazione, e, dall'altro, che dette risorse siano spese proficuamente in relazione agli obiettivi correttamente delineati già in sede di approvazione del bilancio di previsione». Il principio della programmazione degli obiettivi di bilancio, ricorda la Corte, è espressamente codificato nella legge n. 196/2009, e in assenza di un progetto di riorganizzazione dei servizi o di riallocazione delle funzioni a suo tempo trasferite, una così radicale penalizzazione delle Province sul piano finanziario comporta una lesione del principio del buon andamento che **si riverbera necessariamente anche sull'autonomia delle Province ex art. 119, c. 1 e 5, Cost., «nella misura in cui non consente di finanziare le funzioni a loro attribuite»**. [C. Domenicali]

**SPESE DELLA GIUSTIZIA PER I CONSULENTI:  
CONTENERLE VA BENE, MA CON JUICIO**

**Corte cost., sent. 8 luglio-24 settembre 2015, n. 192, Pres. Criscuolo, red. Zanon**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Legge 8 luglio 1980, n. 319, art. 4, comma secondo; legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 606, lettera b) (che introduce l'art. 106-bis del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115), e comma 607]

(Cost., artt. 3, 35, 36, 53)

La Corte risponde alle preoccupazioni di alcuni giudici circa recenti norme sui compensi dei loro ausiliari: avere, irrazionali e tali da creare disfunzioni.

Alcune questioni sono inammissibili, ad es. perché è possibile circoscrivere in via interpretativa il campo di applicazione delle norme in questione. Risulta invece **costituzionalmente illegittima la riduzione di un terzo dei compensi, nella parte in cui si applica a tariffe delle quali è mancato il doveroso aggiornamento** (il riferimento è all'aggiornamento previsto dall'art. 54 del TU spese di giustizia, effettuato per l'ultima volta nel maggio 2002). I pur ampi margini della discrezionalità legislativa sono stati, qui, travalicati, non senza «ricadute "di sistema"»: quali le prassi giudiziarie ad allentare, in un modo o nell'altro, i vincoli; o l'allontanamento dei professionisti più qualificati. La Corte suggerisce inoltre un'interpretazione restrittiva dell'ambito temporale di applicazione della riduzione.

Peraltro, è escluso che, in questa materia, vengano in rilievo non solo l'art. 53, ma anche l'art. 36 Cost.: lo schema della garanzia retributiva mal si attaglia a rapporti come quelli degli ausiliari rispetto alla giustizia. [M. Massa]

**IL PREMIO DI MAGGIORANZA REGIONALE SUPERA IL VAGLIO DELLA CONSULTA**

**C. cost., sent. 7 luglio-24 settembre 2015, n. 193, Pres. Criscuolo, Red. Amato**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 1 c. 24 e c. 30, lett. d) della legge della Regione Lombardia 31 ottobre 2012, n. 17] (Artt. 3, 48, II c., 51, 121, II c., 122 della Costituzione in relazione all'art. 4, c. I, lett. a) della legge 2 luglio 2004, n. 165)

Il TAR Lombardia dubita della legittimità costituzionale di due disposizioni della legge elettorale (l. regionale 17/2012). Anzitutto, in ordine alle modalità di instaurazione del presente giudizio, **la Corte afferma la propria competenza a giudicare la normativa elettorale «attraverso l'ordinaria applicazione del meccanismo incidentale»** (sent. 110/2015). Non rileva, ai fini del giudizio, che a essere impugnato è stato il verbale delle operazioni elettorali e non già il decreto prefettizio di indizione dei comizi. Non rientra, infatti, nei poteri della Corte sindacare sui presupposti del giudizio *a quo*, a meno che questi non risultino incontrovertibilmente carenti (sent. 200/2014). Nel merito, tra gli istituti del sistema elettorale regionale si suppone l'illegittimità del premio di maggioranza alle liste. L'art. 1, c. 24 della legge conferisce un premio alle liste collegate al Presidente pari al

55% dei seggi del Consiglio regionale se il candidato Presidente ha ottenuto meno del 40% dei voti, ovvero un premio pari al 60% se il candidato Presidente ha raggiunto o superato il 40% dei voti. Il caso si aggrava – a dire del ricorrente – in ragione della mancata previsione di una soglia minima e in presenza della possibilità di esprimere un voto disgiunto. Si determina così un'ipotesi di violazione dell'art. 121, Il c. Cost., nella misura in cui la formazione del Consiglio regionale pare dipendere dai risultati del Presidente e dell'art. 4, c. 1, lett. a) della l. 165/2004: le ragioni di governabilità non possono alterare l'esito elettorale. La Corte dichiara la questione inammissibile giacché le liste collegate al Presidente hanno conseguito il 43,07% superando la percentuale del Presidente (42,81). Pertanto **il ricorrente muove da dubbi meramente ipotetici e dunque non rilevanti**. Un'altra questione riguarda le soglie di sbarramento: sono escluse dalla ripartizione dei seggi le liste il cui gruppo ha ottenuto meno del 3% dei voti validi se non collegato a un candidato Presidente che ha ottenuto almeno il 5% (art. 1, c. 30, lett. d) della l. 17/2012). **La Corte dichiara non fondata la q.l.c. in riferimento ai parametri invocati e afferma che la modulazione delle soglie di sbarramento «sono tipiche manifestazioni della discrezionalità del legislatore» finalizzate alla riduzione della frammentazione della rappresentanza e alla garanzia della governabilità**. Lo stesso Giudice delle leggi si è espresso più volte sul punto **ribadendo il nesso logico che collega forma di governo regionale e legge elettorale, la quale deve armonizzarsi con la forma di governo**. (sent. 2/2010). [Y. Guerra]

## L'INCOSTITUZIONALITÀ DELLE LEGGI REGIONALI "RIDONDANTI"

Corte Cost., sent. 9 ottobre 2015 n. 195, Pres. Criscuolo, Red. Cartabia,

Giudizio di legittimità costituzionale in via diretta

(art. 117, secondo comma, lettere i), g) Cost.)

La sentenza 195 del 2015 censura per **incostituzionalità** la legge della Regione Calabria n. 27 del 2014, con la quale si riconosceva ai cittadini calabresi maggiorenni la possibilità di esprimere la propria **dichiarazione di volontà, in ordine alla donazione di organi post mortem**, all'«Ufficio Anagrafe del proprio Comune di appartenenza, in sede di rilascio o di rinnovo del documento d'identità», regolando i relativi obblighi dell'amministrazione. Tale legge di fatto riproduceva la disciplina già prevista a livello statale in materia di donazione di organi e tessuti *post mortem*, finalizzata ad assicurare una procedura uniforme su tutto il territorio nazionale. La Corte dichiara l'incostituzionalità per **violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «anagrafi»** (art. 117, secondo comma, lettera i, Cost.) e di «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» (art. 117, secondo comma, lettera g, Cost.), nonché altresì – pur non dichiarandolo espressamente – stigmatizzando l'adozione di leggi regionali "ridondanti", che, pur non modificando in sostanza l'ordinamento giuridico, rappresentano comunque una violazione delle competenze ripartite dall'art. 117 Cost. [E. Raffiotta]

## LA PERCENTUALE DI RIPARTO TRA LE REGIONI DEL FONDO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE NON COSTITUISCE NORMA INTERPOSTA

*Corte cost., sent. 22 settembre 2015, n. 196, Pres. Criscuolo, red. Amato*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 18, c. 9°, e 19, c. 3°, lett. a), del decreto legge 24/06/2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, c. 1°, della legge 11/08/2014, n. 116]

(Artt. artt. 3, secondo comma, 119, quinto comma, e 120 Cost.)

**Non è illegittima** la modifica da parte del legislatore nazionale della disciplina in materia di aiuti alla crescita economica (ACE), mediante corrispondente riduzione della quota nazionale del Fondo per lo sviluppo e la coesione, programmazione 2014-2020. Contrariamente a quanto sostenuto dalla regione ricorrente, infatti, le disposizioni che prevedono la destinazione delle risorse del Fondo secondo una determinata percentuale di riparto tra aree del Mezzogiorno e aree del Centro-Nord non costituiscono norme interposte nel giudizio di costituzionalità. Come già precisato dalla sentenza n. 85 del 1990, «un atto legislativo adottato in immediata attuazione della Costituzione, non può per ciò stesso ritenersi che sia dotato di una forza o di un valore di legge peculiare o superiore a quello delle leggi ordinarie». Pertanto, il citato criterio percentuale legislativo di riparto «non ha alcun valore costituzionale, neppure indiretto. Ne deriva che leggi ordinarie successive ben possono modificare le disposizioni che disciplinano la destinazione del Fondo, anche ripartendone diversamente le risorse, ovvero non applicando alcuna percentuale di riparto». [F. Pedrini]

## ABROGAZIONE E ANNULLAMENTO: DIFFERENZE SUL PIANO DELLA CONTINUITÀ NORMATIVA TRA NORME PARAMETRO INTERPOSTE “ORIGINARIE” E “SOPRAVVENUTE”

*Corte Cost., Sent. 22 settembre – 9 ottobre 2015, n. 197, Pres. Criscuolo, Red. Zanon*

Giudizio di legittimità in via principale

[Art. 1, commi 1 e 2, legge Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 marzo 2012, n. 3]

(Art. 23, commi da 16 a 20-*bis*, d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, conv., con mod., dall'art. 1, comma 1, della l. 22 dicembre 2011, n. 214; art. 117, terzo comma, della Costituzione)

E' **inammissibile** la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Presidenza del Consiglio, in quanto le disposizioni evocate dal ricorrente quali norme parametro interposto (art. 23, commi da 16 a 20-*bis*, d.l. 6 dicembre 2011, n. 201) sono state dichiarate costituzionalmente illegittime da una sentenza della Consulta (220/2013). D'altra parte, non rileva l'adozione da parte della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia di una ulteriore disciplina legislativa (legge 7 aprile 2014, n. 56), “ispirata a principi organizzativi che potrebbero essere ritenuti analoghi a quelli che già caratterizzavano le disposizioni del d.l. n. 201 del 2011”, in quanto “**a prescindere da qualunque indagine sull'effettiva corrispondenza tra le disposizioni sopravvenute e quelle originariamente**

indicate quali norme interposte, **nessuna continuità normativa può sussistere tra le disposizioni** del d.l. n. 201 del 2011 dichiarate costituzionalmente illegittime e quelle successive della legge n. 56 del 2014, **poiché la declaratoria di illegittimità costituzionale delle prime ne ha comportato la rimozione con effetto *ex tunc***. Infatti, **l'utilizzo di una disciplina neo-introdotta quale norma parametro interposta "sopravvenuta"** – circostanza peraltro non dedotta dalla ricorrente nel caso di specie - è **possibile soltanto allorché, nelle more del giudizio di legittimità, le disposizioni evocate quali parametri interposti vengano abrogate e quindi "trasfuse, in pendenza di questo, con contenuto sostanzialmente inalterato, in un successivo atto normativo"** (Sentt. 34/2012, 12/2007, 274/2003). (Elena Pattaro)

## LAVORI DI PUBBLICA UTILITA' E SOSPENSIONE DELLA PATENTE: RAGIONEVOLI ASIMMETRIE

Corte Cost., sent. 23 settembre – 9 ottobre 2015, n. 198, Pres. Criscuolo, Red. Zanon

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 186, c. 9-bis, quarto periodo, d. lgs. 30 aprile 1992, n. 285]

(Art. 3 Cost.)

La Corte rigetta la questione di legittimità relativa alle **diverse conseguenze dell'esito positivo del lavoro di pubblica utilità sulla sanzione accessoria della sospensione della patente per guida in stato di ebbrezza, a seconda che il soggetto sia proprietario o meno del veicolo**. Nel primo caso la confisca del mezzo viene revocata e la durata della sospensione della patente dimezzata; nel secondo invece, esclusa la possibilità di confisca (in assenza della proprietà del veicolo), la sanzione accessoria della sospensione della patente, irrogata in misura doppia, viene ridotta della metà, ma tenendo comunque conto di tale raddoppio. La Corte opera un giudizio di tipo ternario (cfr. 81/2014, 68/2012, 161/2009, o. 240/2011, 41/2009, 106/2007), basato sul raffronto della situazione del conducente non proprietario con il *tertium comparationis* rappresentato dal conducente proprietario. **Né** il diverso trattamento sanzionatorio "di partenza", **né** i diversi esiti sanzionatori, consentono tuttavia di individuare gli estremi della **manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio**, necessari ai fini di una declaratoria di illegittimità in un ambito "caratterizzato da ampia discrezionalità legislativa", quale quello della determinazione del complessivo trattamento sanzionatorio di un reato. E infatti, un esito sanzionatorio finale identico per le due categorie di soggetti, inizialmente puniti in misura differenziata per oggettive circostanze di fatto, **presupporrebbe "l'attribuzione di un diverso 'peso' [...] ad un identico fattore di premialità**, cioè al buon comportamento tenuto nello svolgimento del lavoro di pubblica utilità", con l'effetto paradossale di risultare in un "più marcato trattamento premiale del conducente non proprietario, rispetto a quello proprietario, pur nella perfetta identità dei comportamenti tenuti in chiave rieducativa" (Marta Morvillo).

**ULTIMO TANGO A PINEROLO:  
LA CORTE NON RIPRISTINA IL TRIBUNALE SOPPRESSO**

**Corte cost., ord. 22 settembre – 15 ottobre 2015, n. 200, Pres. Criscuolo,  
Red. Coraggio**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[D.l. 13 agosto 2011, n. 138; legge 14 settembre 2011, n. 148; d.lgs. 7 settembre 2012, n. 155]

(Cost., artt. 70, 72, primo e quarto comma, 76 e 77, secondo comma)

Per nulla commossa dall'intervento dell'Ordine degli Avvocati di Pinerolo, nonché (in modo inammissibile) di altri ordini, la Corte rifiuta di resuscitare il Tribunale e la Procura del piccolo centro: sono **ribadite le argomentazioni della sent. n. 237 del 2013** in tema di omogeneità della legge di conversione, procedimento parlamentare (maxi-emendamento e fiducia) e corretto esercizio del potere legislativo delegato. [M. Massa]

**ILLEGITTIMA L'ESCLUSIONE DELL'INDENNITÀ DI MATERNITÀ CONCESSA ALLA  
LIBERA PROFESSIONISTA PER L' ADOZIONE NAZIONALE DEL MINORE DI OLTRE I  
SEI ANNI DI ETÀ**

**Corte cost., sent. 7 ottobre – 22 ottobre 2015, n. 205, Presidente Criscuolo, red. Sciarra**

Giudizio di legittimità in via incidentale

[art. 72, n. 151/2001]

(artt. 3, 31.2, 37.1 Cost.)

**È incostituzionale la disposizione che, per l'ipotesi di adozione nazionale, accorda l'indennità di maternità alla libera professionista, a condizione che il bambino non abbia superato i sei anni di età.** Tale norma risulta già modificata dall'art. 20 del d.lgs. n. 80/2015, che pure non ha effetti sul giudizio *a quo*, posto che il legislatore ne ha stabilito l'efficacia solo *pro futuro* (a partire dal 25 giugno 2015). L'indennità di maternità costituisce attuazione del dettato costituzionale, che esige per la madre e per il bambino «una speciale adeguata protezione»: in tal senso, la disposizione legislativa non solo è **arbitrariamente discriminatoria per la libera professionista** che adotti un minore di nazionalità italiana, ma **pregiudica anche «l'interesse della madre e del minore e la funzione stessa dell'indennità di maternità, da riconoscersi senza distinzioni tra categorie di madri lavoratrici e tra figli».** Anche **l'interesse del minore, infatti, «non può patire discriminazioni arbitrarie, legate al dato accidentale ed estrinseco della tipologia del rapporto di lavoro facente capo alla madre o delle particolarità del rapporto di filiazione che si instaura».** Le esigenze di inserimento nel nucleo familiare, al cui soddisfacimento l'indennità è rivolta, non vengono meno «per il dato contingente, e legato a fattori imponderabili, che il minore abbia superato i sei anni di età». [C. Caruso]

## L'INTERPRETAZIONE CONFORME DEL CERVELLOTICO SISTEMA SICILIANO DI GARANZIA OCCUPAZIONALE DEI FORESTALI

Corte Cost., sent. 23 settembre-22 ottobre 2015, n. 206, Pres. Criscuolo, Red. Sciarra

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 54, c. 4, l. reg. Sicilia 16/1996]

(artt. 3 e 51, c. 1, Cost.)

Il Tribunale ordinario di Enna dubita, in riferimento agli artt. 3 e 51, c. 1, Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 54, c. 4, l. Reg. Sic. 16/96 il quale stabilisce che «Al fine dell'avviamento al lavoro gli operai iscritti nei contingenti ad esaurimento sono inclusi nella graduatoria unica distrettuale disciplinata dall'articolo 53, comma 1, e sono inseriti dopo l'ultimo dei lavoratori centocinquantunisti». Secondo il giudice rimettente, la norma è incostituzionale nella parte in cui «non prevede che gli operai iscritti nei contingenti ad esaurimento ex art. 54, comma 1, della medesima legge, e inclusi nella graduatoria unica distrettuale disciplinata dall'art. 53, comma 1, sono inseriti dopo l'ultimo dei lavoratori centocinquantunisti solo in sede di prima applicazione».

La Corte ritiene **non fondata** la questione di legittimità costituzionale sulla base di una **lettura costituzionalmente orientata delle norme censurate**, che vada oltre la mera interpretazione letterale e tenga conto del contesto normativo in cui la disposizione denunciata si inserisce e della sua ratio.

In particolare, è necessario procedere ad una lettura sistematica: all'impugnato c. 4 dell'art. 54, fa seguito il c. 5, in cui si legge che, «Per quanto non previsto», ai lavoratori del contingente ad esaurimento si applicano, tra l'altro, «tutte le altre norme concernenti i lavoratori con garanzia occupazionale di centocinquantuno giornate annue». In base a tale disposizione, deve ritenersi che anche agli operai dei contingenti ad esaurimento si applica, come ai centocinquantunisti di cui all'art. 46, c. 1, lettera b), della legge regionale n. 16/1996, lo scorrimento dalla fascia inferiore di garanzia occupazionale di centocinquantuno giornate annue lavorative a quella superiore degli operai a tempo indeterminato. Pertanto, in occasione degli aggiornamenti semestrali delle graduatorie, gli operai del contingente ad esaurimento, potendo anch'essi transitare nella fascia superiore degli operai a tempo indeterminato, non potrebbero essere collocati in coda agli operai che, per effetto dello scorrimento dalla fascia dei centunisti, sono transitati nel contingente di cui all'art. 46, c. 1, lettera b). Ne consegue che l'impugnato art. 54, comma 4, della legge regionale n. 16 del 1996, letto in coerenza con il contesto normativo in cui si inserisce, deve essere inteso nel senso che l'inserimento degli operai iscritti nei contingenti ad esaurimento in coda all'ultimo dei lavoratori centocinquantunisti è previsto solo in sede di prima applicazione.

Inoltre, quanto alla lettura teleologica della disposizione denunciata, deve rilevarsi che, interpretando l'art. 54, comma 4, della legge regionale n. 16 del 1996, nel senso, fatto proprio dal giudice a quo, della posposizione dei centocinquantunisti ad esaurimento anche in occasione degli aggiornamenti della graduatoria per l'avviamento al lavoro, tali lavoratori sarebbero in concreto posposti non solo ai centocinquantunisti, come vuole il detto comma 4, ma anche ai centunisti che, per scorrimento, siano transitati alla fascia superiore, nonché agli altri operai, già appartenenti a contingenti ulteriormente sotto ordinati, che, per lo stesso meccanismo, abbiano progressivamente avuto accesso al contingente dei centocinquantunisti. Anche al fine di evitare un sostanziale stravolgimento della sua ratio, il denunciato art. 54, c. 4, deve quindi essere letto nel senso che la

posposizione degli operai del contingente ad esaurimento è prevista solo in sede di prima applicazione della disposizione.

La Corte conclude affermando che la questione non è fondata poiché la disposizione denunciata deve essere interpretato nel senso, conforme alla Costituzione, che l'inserimento degli operai del contingente ad esaurimento nella graduatoria distrettuale per l'avviamento al lavoro dopo l'ultimo dei lavoratori centocinquantunisti è previsto solo in sede di prima applicazione. (S. Calzolaio)

## **LE NORME ECCEZIONALI NON POSSONO ESSERE *TERTIA COMPARATIONIS***

**Corte Cost., ord. 23 settembre-22 ottobre 2015, n. 207, Pres. Criscuolo, Red. Grossi**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 1, c. 1287, della legge 27 dicembre 2006, n. 296]

(Cost., art. 3)

E' manifestamente inammissibile la questione sollevata dal Giudice di pace di Verbania, in riferimento all'art. 3 Cost., in merito all'art. 1, c. 1287, della legge finanziaria 2007, nella parte in cui non estende ai cittadini italiani il beneficio della irripetibilità delle somme erogate a norma dell'art. 1, c. 331 e 333, della l. 23 dicembre 2005, n. 266 (Legge finanziaria 2006), «ovvero nella parte in cui non ammette la ripetibilità di somme da chiunque indebitamente percepite senza distinzione di cittadinanza».

Anzitutto, la Corte osserva che il giudice rimettente si limita a riferire che la ricorrente ha impugnato un'ingiunzione di pagamento relativa alla restituzione della somma erogata ai sensi di cui all'art. 1, c. 331, della l. n. 266 del 2005, senza nulla precisare a proposito, sia delle ragioni per le quali la ricorrente medesima sarebbe priva dei requisiti prescritti, sia delle pretese sulla cui base il ricorso è stato proposto, venendo così meno all'obbligo di fornire un'adeguata descrizione dei fatti di causa e delle motivazioni della domanda fatta valere, indispensabile ai fini dello scrutinio in ordine alla rilevanza della questione sollevata.

In secondo luogo, l'ordinanza di rimessione prospetta il petitum in forma ancipite, proponendo quesiti collegati da un nesso di irrisolta alternative. Le due soluzioni additate risultano, peraltro, oltre che fra loro alternative, addirittura concettualmente antitetiche.

Infine, la disposizione oggetto di censura appare adottata, in deroga al generale principio della ripetizione dell'indebitato di cui all'art. 2033 cod. civ., allo scopo di salvaguardare la buona fede di quanti, pur privi del requisito della cittadinanza, erano stati indotti a richiedere la concessione del beneficio sulla base di una lettera del Presidente del Consiglio dei ministri nella quale si segnalava il diritto alla percezione del relativo "bonus".

**Secondo costante giurisprudenza, non possono essere assunte quali *tertia comparationis* disposizioni eccezionali o derogatorie di principi generali [A. Cossiri].**

## **TRASMISSIONE DI SPOT PUBBLICITARI TELEVISIVI DA PARTE DI EMITTENTI A PAGAMENTO**

Giudizio in via incidentale

[art. 38, comma 5, del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177 (Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici), come sostituito dall'art. 12 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 44 (Attuazione della direttiva 2007/65/CE relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive)]

(artt. 3, 41 e 76 della Costituzione)

La disposizione censurata prevede che «La trasmissione di spot pubblicitari televisivi da parte di emittenti a pagamento, anche analogiche, non può eccedere per l'anno 2010 il 16 per cento, per l'anno 2011 il 14 per cento, e, a decorrere dall'anno 2012, il 12 per cento di una determinata e distinta ora d'orologio; un'eventuale eccedenza, comunque non superiore al 2 per cento nel corso dell'ora, deve essere recuperata nell'ora antecedente o successiva».

La disposizione in esame stabilisce quindi – per le emittenti televisive a pagamento – limiti orari alla trasmissione di spot pubblicitari più restrittivi di quelli stabiliti per le emittenti cosiddette “in chiaro”.

Ad avviso del giudice rimettente, essa si porrebbe in contrasto in primo luogo con l'art. 76 Cost., poiché tale misura sarebbe del tutto innovativa e non giustificata da alcuna previsione della stessa legge delega, né da una *ratio* implicita della direttiva cui la disposizione dovrebbe dare attuazione.

Viene, inoltre, denunciato il contrasto con l'art. 3 Cost., per l'intrinseca irrazionalità della disposizione, che introdurrebbe un'ingiustificata differenziazione tra i limiti orari di affollamento pubblicitario applicabili alle emittenti televisive a pagamento e quelli applicabili alle emittenti in chiaro, nonostante l'unicità del mercato in cui le stesse operano; ed infine, con l'art. 41 Cost., poiché la disposizione incide sulla libertà di iniziativa economica delle emittenti televisive a pagamento in difetto di una chiara ed inequivoca finalità sociale, che giustifichi l'intervento normativo in questione.

La Corte osserva che la disposizione censurata prevede che «La trasmissione di spot pubblicitari televisivi da parte di emittenti a pagamento, anche analogiche, non può eccedere per l'anno 2010 il 16 per cento, per l'anno 2011 il 14 per cento, e, a decorrere dall'anno 2012, il 12 per cento di una determinata e distinta ora d'orologio; un'eventuale eccedenza, comunque non superiore al 2 per cento nel corso dell'ora, deve essere recuperata nell'ora antecedente o successiva». La disposizione in esame stabilisce quindi – per le emittenti televisive a pagamento – limiti orari alla trasmissione di spot pubblicitari più restrittivi di quelli previsti per le emittenti cosiddette “in chiaro”.

Secondo la Corte Costituzionale, via preliminare, va ribadito quanto statuito con l'ordinanza della quale è stata data lettura in pubblica udienza, allegata al presente provvedimento, in ordine all'inammissibilità dell'intervento spiegato dalla società Italia 7 Gold srl.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, sono ammessi ad intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale, oltre al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale, le parti del giudizio principale.

L'intervento di soggetti estranei a quest'ultimo giudizio è ammissibile soltanto per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto

sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura (*ex plurimis*, ordinanza emessa all'udienza del 7 ottobre 2014, confermata con sentenza n. 244 del 2014; ordinanza letta all'udienza dell'8 aprile 2014, confermata con sentenza n. 162 del 2014; ordinanza letta all'udienza del 23 aprile 2013, confermata con sentenza n. 134 del 2013; ordinanza letta all'udienza del 9 aprile 2013, confermata con sentenza n. 85 del 2013).

Nella specie, Italia 7 Gold srl non è parte del giudizio principale, sorto a seguito del ricorso, proposto da Sky Italia srl, per l'annullamento della delibera con cui l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha irrogato alla ricorrente una sanzione amministrativa pecuniaria, né risulta essere titolare di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio.

Da quanto esposto consegue, per la Corte, l'inammissibilità dell'intervento indicato. Sempre in via preliminare, l'eccezione di inammissibilità della questione, sollevata dalla Avvocatura generale dello Stato, in riferimento alla denunciata violazione dell'art. 41 Cost., è infondata.

Non sussiste, infatti, la lamentata genericità dell'ordinanza di rinvio.

La fattispecie concreta risulta descritta in modo sufficiente (per quanto rileva ai fini di causa) e viene individuato con chiarezza il *petitum*, volto ad ottenere la dichiarazione d'illegittimità costituzionale della disposizione censurata, ritenuta in contrasto (tra gli altri) con il parametro costituzionale dell'art. 41 Cost., in quanto inciderebbe oggettivamente sulla libertà di iniziativa economica delle emittenti televisive a pagamento, in difetto di una chiara ed inequivoca finalità generale, atta a giustificare la misura in questione.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 5, del d.lgs. n. 177 del 2005, per violazione dell'art. 3 Cost., deve essere, invece, dichiarata inammissibile.

Secondo la prospettazione dell'ordinanza di rimessione, l'introduzione di limiti orari di affollamento pubblicitario differenziati per le emittenti televisive a pagamento, rispetto a quelli per le emittenti televisive in chiaro, non terrebbe conto dell'unicità del mercato di riferimento e costituirebbe, pertanto, una misura discriminatoria, che penalizza in maniera ingiustificata le emittenti televisive a pagamento.

Il parametro di cui all'art. 3 Cost. viene invocato dal giudice rimettente sotto il duplice versante della violazione del principio di eguaglianza e dell'intrinseca irragionevolezza della norma impugnata.

Al fine di eliminare tale ingiustificata ed irragionevole disparità di trattamento, il giudice *a quo* richiede un intervento puramente demolitorio della disposizione dell'art. 38, comma 5, del d.lgs. n. 177 del 2005.

Ne consegue che, laddove la stessa fosse annullata, le uniche emittenti televisive assoggettate a specifici limiti di affollamento pubblicitario sarebbero la concessionaria pubblica (art. 38, comma 1) e le emittenti in chiaro (art. 38, comma 2).

Verrebbe meno, quindi, ogni limitazione per le emittenti a pagamento, le quali non potrebbero essere ricondotte nell'ambito applicativo delle altre disposizioni dell'art. 38, che specificamente riguardano la concessionaria pubblica e le emittenti in chiaro.

Anche laddove si ritenessero applicabili i limiti previsti «in ogni caso» dal precedente comma 4 dell'art. 38, tale soluzione non sarebbe coerente con il *petitum* formulato dal giudice *a quo*, volto ad realizzare il recupero della legalità costituzionale attraverso una piena equiparazione dei limiti di affollamento pubblicitario per le emittenti a pagamento e per quelle in chiaro.

In definitiva, l'esito prefigurato dal rimettente – l'equiparazione delle emittenti a pagamento a quelle in chiaro, quanto ai limiti di affollamento pubblicitario – non potrebbe scaturire dalla caducazione dal contesto normativo dell'art. 38 della disposizione censurata. L'intervento correttivo invocato, afferente al solo comma 5, non varrebbe a ricondurre ad omogeneità le situazioni poste a raffronto e sarebbe, quindi, inidoneo a garantire la

realizzazione del risultato avuto di mira dal rimettente, conseguibile non per decisione della Corte, ma attraverso la rimodulazione legislativa dei limiti di affollamento.

Ciò è motivo di inammissibilità della questione (sentenze n. 163 e n. 30 del 2014; ordinanze n. 200 del 2000; n. 259 del 1998).

Tale profilo di inammissibilità, in quanto fondato sulla ritenuta inidoneità dell'intervento invocato ad eliminare il prospettato *vulnus* al principio dell'art. 3 Cost., non si estende alle ulteriori censure formulate dal rimettente in riferimento a diversi parametri costituzionali, che devono pertanto essere esaminate partitamente.

Nel merito, la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 76 Cost., non è fondata. La previsione di limiti più stringenti di affollamento pubblicitario per le emittenti a pagamento costituirebbe, ad avviso del giudice *a quo*, violazione dei principi e criteri della legge delega, in quanto si tratterebbe di una misura del tutto innovativa, non giustificata da alcuna previsione espressa, né da alcuna *ratio* implicita della legge delega (legge 7 luglio 2009, n. 88, recante «Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2008»), e della stessa direttiva alla quale il d.lgs. n. 44 del 2010 ha dato attuazione.

In linea generale, va ribadito come, secondo la giurisprudenza costituzionale costante, il contenuto della delega non possa essere individuato senza tenere conto del sistema normativo nel quale la stessa si inserisce, poiché soltanto l'identificazione della sua *ratio* consente di verificare, in sede di controllo, se la norma delegata sia con essa coerente (*ex plurimis*, sentenze n. 134 del 2013, n. 272 del 2012, n. 230 del 2010, n. 98 del 2008, n. 163 del 2000).

La disposizione censurata è stata introdotta dall'art. 12 del d.lgs. n. 44 del 2010, adottato in esecuzione della delega conferita dalla legge n. 88 del 2009. Con essa, il Governo è stato delegato ad adottare i decreti legislativi recanti le norme occorrenti per dare attuazione, tra le altre, alla direttiva 11 dicembre 2007, n. 2007/65/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 89/552/CEE del Consiglio relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive).

Al di là del fatto che, con specifico riferimento all'attuazione di tale direttiva, il legislatore delegante ha conferito al Governo uno spazio di intervento particolarmente ampio, autorizzando l'adozione delle modifiche ritenute «opportune» (art. 26) e non solo «occorrenti» (art. 2, comma 1, lettera *b*), ciò che più conta è che, nel caso di delega per l'attuazione di una direttiva comunitaria, i principi che quest'ultima esprime si aggiungono a quelli dettati dal legislatore nazionale e assumono valore di parametro interposto, potendo autonomamente giustificare l'intervento del legislatore delegato (sentenze n. 134 del 2013 e n. 32 del 2005).

Nell'individuazione del contenuto precettivo della direttiva rilevano il *considerando* n. 32, che richiama l'obiettivo della armonizzazione minimale, il n. 59, che ribadisce la necessità di mantenere limiti orari di affollamento – attesa la loro preminenza sui limiti giornalieri – e, nella parte dispositiva, l'art. 3. Quest'ultimo consente agli Stati membri di stabilire, per i fornitori di servizi di media soggetti alla loro giurisdizione, norme più particolareggiate o più rigorose nei settori coordinati dalla direttiva, purché tali norme siano conformi al diritto comunitario.

All'interno dei limiti tracciati dal diritto dell'Unione europea, risultano quindi espressamente consentite disposizioni nazionali più rigorose in materia di pubblicità televisiva.

Di questa possibilità si è avvalso il legislatore delegato, nello stabilire limiti di affollamento pubblicitario differenziati per le emittenti a pagamento.

La conformità al diritto europeo della nuova modulazione – introdotta dalla disposizione censurata – dei limiti di affollamento pubblicitario televisivo è stata positivamente accertata dalla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea 18 luglio 2013, in causa C-

234/12, resa nel caso in esame e avente natura vincolante nei confronti del giudice rimettente.

In tale pronuncia, l'obiettivo perseguito dalle direttive in materia di fornitura di servizi di media audiovisivi viene espressamente individuato nella tutela equilibrata degli interessi finanziari delle emittenti televisive e degli inserzionisti, da un lato, e degli interessi degli aventi diritto – autori e realizzatori – e della categoria di consumatori, ossia i telespettatori, dall'altro (paragrafo 18 della sentenza della Corte di giustizia 18 luglio 2013, in causa C-234/12).

La ricerca di tale equilibrio deve tenere conto della diversità degli interessi finanziari delle emittenti televisive a pagamento rispetto a quelli delle emittenti televisive in chiaro. Infatti, mentre le prime ricavano introiti dagli abbonamenti sottoscritti dai telespettatori, le seconde non beneficiano di una siffatta fonte di finanziamento diretto e devono finanziarsi con le entrate della pubblicità televisiva o mediante altre fonti (paragrafo 20 della sentenza della Corte di giustizia 18 luglio 2013, in causa C-234/12).

Le emittenti televisive a pagamento si pongono, pertanto, in una situazione oggettivamente diversa da quella delle emittenti in chiaro, quanto all'incidenza economica dei limiti all'affollamento pubblicitario sulle modalità di finanziamento delle stesse emittenti. È stata, quindi, esclusa la violazione del principio della parità di trattamento nella previsione, da parte del legislatore nazionale, di limiti orari di affollamento pubblicitario, differenziati in funzione della tipologia di emittenti (paragrafi 21 e 23 della sentenza della Corte di giustizia 18 luglio 2013, in causa C-234/12).

L'art. 38 del d.lgs. n. 177 del 2005 – nel modulare i limiti di affollamento pubblicitario in funzione delle oggettive diversità degli operatori – risulta coerente con la *ratio* della direttiva (come espressamente individuata dalla Corte di giustizia), in quanto volta a realizzare la equilibrata tutela degli interessi delle emittenti televisive, da un lato, e di quelli dei consumatori - telespettatori, dall'altro.

La disposizione censurata rientra, pertanto, nell'area di operatività della direttiva comunitaria, come definita dalla Corte di giustizia con la sentenza 18 luglio 2013, e rientra, altresì, nel perimetro tracciato dal legislatore delegante.

Da ciò discende l'infondatezza della censura formulata in riferimento alla violazione dell'art. 76 Cost., sotto il profilo dell'eccesso di delega.

Del pari non fondata, infine, è la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 41 Cost.

Il legislatore statale può e deve mantenere forme di regolazione dell'attività economica volte a garantire, tra l'altro, la coerenza dell'ordinamento interno con gli obiettivi di armonizzazione stabiliti dalle direttive europee; in tal senso, la libertà d'iniziativa economica può essere anche «ragionevolmente limitata» (art. 41, commi 2 e 3, Cost.), nel quadro di un bilanciamento con altri interessi costituzionalmente rilevanti (sentenza n. 242 del 2014).

Nel caso in esame, la disciplina nazionale oggetto di censura si conforma a quella europea, nella quale – come sottolineato dalla stessa Corte di giustizia nella sentenza 18 luglio 2013, in causa C-234/12 – i principi e i criteri direttivi delle disposizioni relative all'affollamento pubblicitario televisivo mirano a realizzare la protezione dei consumatori, ed in particolare dei telespettatori, oltre che la tutela della concorrenza e del pluralismo televisivo. In tali obiettivi si ravvisa, in modo inequivoco, quella «finalità sociale» che appare in sé idonea a giustificare la misura normativa in esame.

Perciò In primo luogo, la Corte Costituzionale dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 5, del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177 (Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici), come sostituito dall'art. 12 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 44 (Attuazione della direttiva 2007/65/CE relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli

Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive), promossa – in riferimento all'art. 3 della Costituzione – dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio. Inoltre La Corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 5, del d.lgs. n. 177 del 2005, come sostituito dall'art. 12 del d.lgs. n. 44 del 2010, promossa – in riferimento agli artt. 76 e 41 Cost. (C. Camposilvan)

### **VARIANTI DEGLI ELETTRODOTTI VENETI: ANCHE SE BREVI NON ESCLUDONO L'OBBLIGO DI VIA**

**Corte Cost., sent. 7 ottobre – 5 novembre 2015, n. 215, Pres. Criscuolo, Red. de Pretis**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 1, comma 1, della legge della Regione Veneto 22 ottobre 2014, n. 30]

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

**È costituzionalmente illegittima la previsione regionale del Veneto (art. 1, co. 1, l. reg. n. 30/2014) che sottrae al generale obbligo di autorizzazione le modifiche di tracciato inferiori ai 500 metri di linee e impianti elettrici sino a 150.000 volt, per violazione dell'art. 117, co. 2, lett. s), Cost..** La Corte richiama la propria giurisprudenza in materia, secondo cui **l'obbligo di sottoporre il progetto alla procedura di VIA** o, nei casi previsti, alla preliminare verifica di assoggettabilità a VIA, rientra nella materia della **«tutela ambientale»** (sentt. n. 234 e n. 225 del 2009); tale obbligo rappresenta nella disciplina statale, anche in attuazione degli obblighi comunitari, **«un livello di protezione uniforme che si impone sull'intero territorio nazionale, pur nella concorrenza di altre materie di competenza regionale»** (citate le sentt. n. 120 del 2010, n. 88 e n. 249 del 2009 e n. 62 del 2008). Dopo aver ricostruito l'ambito di applicazione dell'obbligo di verifica, la Corte rileva che **«nella logica del legislatore statale»** la modifica del tracciato degli elettrodotti, anche di scarsa entità, **«non è aprioristicamente esclusa da qualsiasi forma di controllo preventivo, bensì è assoggettata ad una prognosi da effettuare di volta in volta sulle ripercussioni negative che possano nuocere allo specifico contesto territoriale interessato dall'opera»**.

La deroga per le varianti inferiori a 500 metri prevista dalla legge regionale, in via generale e a prescindere dal loro concreto impatto sui valori ambientali, ha invece, secondo la Corte, **«l'effetto di sottrarre automaticamente tali opere anche alla valutazione d'impatto ambientale, la quale costituisce un subprocedimento che necessariamente si innesta [...] nel procedimento (principale) di autorizzazione o approvazione (si veda, per un caso analogo, la sentenza n. 120 del 2010, punto 1.2. del Considerato in diritto)»**. [C. Bergonzini]

### **DOVERE DI MANTENIMENTO VS DOVERE DI CORRESPONSIONE DELL'ASSEGNO DOPO IL DIVORZIO: IL PROVVEDIMENTO GIURISDIZIONALE COME SPARTIACQUE TRA INTERESSI DEL MINORE IN GIOCO**

**Corte Cost., Sent. 7 ottobre-5 novembre 2015, n. 220, Pres. Criscuolo, Red. Frigo**

## Giudizio di legittimità in via incidentale

[Art. 12 *sexies*, legge 1 dicembre 1970, n. 898]

(Art. 3 Cost.)

Il Tribunale ordinario di Verona solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 *sexies* della legge 898/1970, nella parte in cui detta disposizione, introdotta con legge 74/1987, statuisce una nuova fattispecie incriminatrice, per il caso di mancata corresponsione dell'assegno divorzile al coniuge economicamente più "debole". Detta disciplina viene successivamente estesa, con legge 54/2006, al caso di mancata corresponsione dell'assegno mensile ai figli di coniugi separati. Al verificarsi di tali presupposti normativi, l'art. 12 *sexies* riconduce l'applicabilità delle pene di cui all'art. 570 c.p. (Violazione degli obblighi di assistenza familiare). La peculiarità della disciplina oggetto di scrutinio consiste nel fatto che, secondo giurisprudenza consolidata, il rinvio alla disciplina penalistica operato dall'art. 12 *sexies* deve far riferimento alla sola determinazione del *quantum* della pena, e non ad altri elementi, quali le condizioni di procedibilità dei reati in questione. Ne deriva che, come emerge dallo stesso diritto vivente, **il reato di cui all'art 12 *sexies* deve ritenersi perseguibile d'ufficio.**

E' sotto questo ultimo profilo che il giudice *a quo* rinviene la **violazione dell'art. 3 Cost., secondo il principio dell'eguaglianza ragionevole**, evocando quali *tertia comparationis* tre fattispecie: a) art. 388, 2° comma, c.p. (mancata esecuzione dolosa di un provvedimento del giudice, che concerne l'affidamento di figli minori); b) art. 6 della legge 154/2001 (inosservanza degli ordini di protezione contro gli abusi familiari); c) art. 570 c.p., nella parte in cui punisce il coniuge che, in costanza di matrimonio, si sottrae agli obblighi di assistenza materiale dei figli, senza tuttavia far venir meno i mezzi di sussistenza a questi ultimi (comma 1, come interpretato dalle S.U. della Cassazione, 23866/2013). In queste ipotesi delittuose, il reato è perseguibile a querela, ingenerandosi in tal modo una situazione di disparità ingiustificata rispetto ai casi di cui al censurato art. 12 *sexies*.

La Corte costituzionale dichiara **infondata** la questione di legittimità costituzionale, osservando quanto segue. In via preliminare: a) **il regime di procedibilità dei reati è frutto di una scelta di politica legislativa, sindacabile soltanto per vizi di manifesta irrazionalità** (ordd. 324/2013; 178/2003); b) la scelta del legislatore a favore di un regime di perseguibilità a querela piuttosto che di ufficio non presuppone una valutazione circa la natura disponibile/indisponibile o privatistica/pubblicistica dell'interesse tutelato (ord. 204/1988; sent. 7/1987); c) nel caso di specie, la decisione deve circoscriversi alla disciplina relativa al mancato versamento dell'assegno di mantenimento ai figli minori, essendo questa la questione rilevante ai fini del giudizio *a quo*. Sulla base di queste premesse, la Consulta rinviene la **non comparabilità delle fattispecie richiamate dal giudice rimettente quali *tertia comparationis*, in quanto disposizioni poste a salvaguardia di interessi distinti.**

Sulla base di queste premesse, non essendo rinvenibili elementi di manifesta irrazionalità, "il compito di ricomporre le [...] disarmonie, sulla base di una ponderata valutazione degli interessi coinvolti, resta affidato al legislatore" (Elena Pattaro).

## RETTIFICAZIONE DEI CARATTERI SESSUALI E NECESSITA' DEL TRATTAMENTO CHIRURGICO: *UBI LEX VOLUIT DIXIT, UBI NOLUIT TACUIT.*

Corte Cost., sent. 21 ottobre – 5 novembre 2015, n. 221, Pres. Criscuolo, Red. Amato

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 1, c. 1, l. 14 aprile 1982, n. 164]

(Artt. 2, 3, 32 e 117, c. 1 Cost.)

Con una **sentenza interpretativa** la Corte dichiara **non fondato** il dubbio di costituzionalità sollevato dal Tribunale di Trento in relazione alla disciplina della rettificazione di sesso, che subordina l'adozione della sentenza di rettificazione a "intervenute modificazioni dei [...] caratteri sessuali". **In punto di ammissibilità**, la Corte ritiene soddisfatto il requisito del tentativo di interpretazione adeguatrice, dal momento che il giudice *a quo*, pur avendo utilizzato gli strumenti interpretativi a sua disposizione, ha comunque ravvisato nel tenore letterale della disposizione un ostacolo ad una sua interpretazione costituzionalmente conforme. La Corte precisa che "**la possibilità di un'ulteriore interpretazione alternativa, che il giudice non ha ritenuto di fare propria** non riveste alcun significato ai fini del rispetto delle regole del processo costituzionale", rientrando nel **dominio del merito** della questione e non in quello della sua ammissibilità. Ed è quindi in punto di merito che il Giudice delle leggi "completa" lo sforzo interpretativo intrapreso dal rimettente, giungendo a proporre un'interpretazione costituzionalmente conforme della norma impugnata. Questa viene in primo luogo **letta alla luce del percorso "culturale e ordinamentale" che ha portato alla sua approvazione**, e che ha visto il "riconoscimento del diritto all'identità di genere quale elemento costitutivo del diritto all'identità personale, rientrante a pieno titolo nell'ambito dei diritti fondamentali della persona" ex artt. 2 Cost. e 8 CEDU (161/1985). Letta alla luce di tale percorso e dell'intento del legislatore che ne è espressione, **l'assenza di una esplicita previsione delle modalità** attraverso cui realizzare la modificazione dei caratteri sessuali **"porta ad escludere la necessità [...] del trattamento chirurgico**, il quale costituisce solo **una delle possibili tecniche** per realizzare l'adeguamento dei caratteri sessuali" (ancora 161/1985, ma anche Corte di cassazione, I sez. civile, 15138/2015). L'ampiezza della previsione normativa appare infatti rispondere "all'irriducibile varietà delle singole situazioni soggettive", lasciando quindi **al singolo, assistito dal medico e da altri specialisti, la scelta delle concrete modalità** della propria transizione, comprensiva degli "aspetti psicologici, comportamentali e fisici che concorrono a comporre l'identità di genere", in conformità con i supremi valori costituzionali posti a tutela della personalità. **Il carattere strumentale ed eventuale, ma non preclusivo, dell'intervento chirurgico** appare supportato anche dall'art. 31, d.lgs. 150/2011, secondo il quale esso è disposto dal giudice "quando risulta necessario" a garantire il raggiungimento di uno stabile equilibrio psicofisico da parte del soggetto che vi si sottopone. All'autodeterminazione del singolo, assistito dal medico-specialista, si affianca quindi un "ineludibile e rigoroso **accertamento giudiziale**", quale **garante nel caso concreto del diritto alla salute**, ex art. 32 Cost. Risolvendo così in via interpretativa il dubbio del giudice *a quo*, la Corte riconosce alla disposizione in esame il ruolo di garanzia del diritto all'identità di genere, da un lato, e di strumento di realizzazione del diritto alla salute, dall'altro (Marta Morvillo).

## UN ANACRONISMO DIFFICILE DA CORREGGERE NELLA TUTELA PENALE DEL PATRIMONIO ALL'INTERNO DELLA FAMIGLIA

Corte cost., sent. 7 ottobre – 5 novembre 2015, n. 223, Pres. Criscuolo, Red. Zanon  
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Cod. pen., art. 649, primo comma]

(Cost., artt. 3, primo e secondo comma, e 24, primo comma)

La Corte risponde alla domanda, **se non debba considerarsi anacronistica la non punibilità di chi commetta taluni reati contro il patrimonio in danno dei prossimi congiunti.**

La risposta è in termini di inammissibilità, ma con argomentazioni articolate. Alcune questioni sono apodittiche o generiche: ad es. non spiegano perché i familiari vittime debbano considerarsi soggetti deboli, o non possano ricevere tutela almeno in sede civile. **Si nega**, invece, che sussista **una inammissibilità per invasione della materia punitiva riservata al legislatore**: l'eventuale accoglimento opererebbe bensì *in malam partem*, ma solo chiudendo una zona franca e lasciando espandere la regola generale di punibilità.

Esaminando la questione principale, ex art. 3, comma primo, Cost., la Corte spende varie considerazioni nel senso della fondatezza, in merito a una norma criticata ormai da tempi risalenti. «**[L]a Costituzione “non giustifica una concezione della famiglia nemica delle persone e dei loro diritti”** (sentenza n. 494 del 2002)». Il fondamento giustificativo di una norma derogatoria «deve essere misurato, in termini di razionalità (dunque in termini di congruenza dei suoi presupposti logici e dei suoi concreti effetti), con riguardo alle condizioni di fatto e di diritto nelle quali la deroga stessa è chiamata ad operare. E poiché tali condizioni sono per definizione soggette ad una costante evoluzione, la ragionevolezza della soluzione derogatoria adottata dal legislatore può essere posta in discussione anche secondo un criterio di anacronismo, come questa Corte, del resto, ha più volte stabilito (ad esempio, sentenze n. 231 del 2013, n. 354 del 2002, n. 508 del 2000 e n. 41 del 1999)». Siccome «la discrezionalità legislativa si esercita non solo nella espressione di nuove scelte normative, ma anche nella stessa conservazione, nel tempo, dei valori normativi già affermati», **la Corte può intervenire almeno nei casi in cui sia manifestamente irragionevole «l'inopportuno trascinarsi nel tempo di discipline maturate in un determinato contesto trasmodi, alla luce della mutata realtà sociale».**

Tuttavia, **manca una soluzione ‘a rime obbligate’**: eliminare la non punibilità non è l'unica via; anzi, così, si farebbe agli stretti congiunti un trattamento più severo che ad altri familiari, per i quali è previsto il regime di procedibilità a querela; il rimettente non ha chiesto la generalizzazione di tale regime; d'altra parte, si potrebbero anche disciplinare in modo diverso i diversi reati contro il patrimonio.

In conclusione, **la Corte risponde con un non possumus misto a un monito**: «**[l]a forte opportunità di un intervento legislativo di riforma, qui sollecitato, deve infatti accompagnarsi al dovere di “rigorosa osservanza dei limiti dei poteri del giudice costituzionale”** (sentenza n. 22 del 2007; *ex multis*, inoltre, ordinanza n. 145 del 2007)». [M. Massa]

## MANIFESTA INAMMISSIBILITÀ PER SOPRAVVENUTA CARENZA DELL'OGGETTO

Corte Cost., ord. 21 ottobre- 5 novembre 2015, n. 226, Pres. Criscuolo, Red. Zanon

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 8, c. 24, d.l. 16/2012, conv. in l. 44/2012]

(artt. 3, 51, 97, Cost.)

La Commissione tributaria provinciale di Campobasso, con due ordinanze di identico tenore, deliberate, in due distinti procedimenti, il 6 novembre 2014, sollevava, con riferimento agli artt. 3, 51 e 97 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, c. 24, d.l. 16/2012, conv. in l. 44/2012. Tale disposizione, e in via consequenziale diverse altre, venivano dichiarate illegittime con sent. 37/2015 e pertanto le questioni in esame vengono dichiarate manifestamente inammissibili per sopravvenuta carenza di oggetto. (S. Calzolaio)

## LA REGIONE NON PUÒ MODIFICARE I POTERI DEL COMMISSARIO AD ACTA PER IL RISANAMENTO SANITARIO

C. cost., sent. 7 ottobre-11 novembre 2015, n. 227, Pres. Criscuolo, Red. Cartabia

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 1 e 2 della legge della regione Calabria 16 ottobre 2014, n. 22]

(Art. 120, II c. della Costituzione; art. 117, II c., lett. g) e lett. l) e III c. della Costituzione)

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Calabria n. 22 del 2014 per violazione dell'art. 117, III c. e II c., lett. g) e l) e dell'art. 120, II c. della Costituzione. Gli articoli oggetto del ricorso hanno modificato la legge della Regione Calabria n. 24 del 2008 che disciplina le modalità di organizzazione e gestione delle strutture sanitarie e sociosanitarie pubbliche e private. Nel merito, gli artt. 1 e 2 della legge impugnata introducono un diverso sistema di cessione ovvero di concessione in godimento dell'autorizzazione sanitaria all'esercizio e l'accreditamento di una struttura sanitaria e sociosanitaria e riformano, altresì, con l'aggiunta del c. 9-bis, i casi di decadenza, estinzione e rinuncia all'autorizzazione. Le q.l.c. rilevate dal ricorrente attengono a tre diversi profili. *In primis*, la violazione delle disposizioni sull'esercizio del potere sostitutivo straordinario del Governo ex art. 120, II c. Cost., in ragione dell'approvazione di una legge che interferisce – anche solo potenzialmente – con le funzioni affidate al commissario *ad acta*. La questione si inserisce in un percorso che ha visto la sottoscrizione di un accordo (17/12/2015) tra Ministro dell'Economia e Finanze, Ministro della Salute e Presidente della Regione e poi la nomina di un commissario al fine di attuare **un piano di risanamento della spesa sanitaria. La Corte dichiara «palese» l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate perché violano l'art. 120 II c. Cost. sui poteri sostitutivi del Governo. In secundis**, il ricorrente suppone la violazione dell'art. 117 II c., lett. g) Cost. che prevede una competenza esclusiva in materia di «organizzazione amministrativa dello Stato». Anche qui la Corte ritiene fondata la questione: **la Regione non può attribuire funzioni al commissario che è organo dell'amministrazione dello Stato.** Lo stesso principio vale

per la supposta violazione dell'art. 117, II c., lett. I): **è competenza esclusiva dello Stato «l'ordinamento civile» nella cui categoria rientra anche la disciplina della cessione di aziende sanitarie.** Infine, rileva come ultimo profilo di legittimità la presunta violazione dell'art. 117, c. III Cost. in relazione ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica. Gli articoli oggetto del ricorso determinano un'attenuazione del controllo sulla spesa sanitaria. Per tutte le sopracitate argomentazioni **la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della l. n. 22 del 2014.** [Y. Guerra]

## **ECCESSO DI DELEGA E RAGIONEVOLEZZA DEL DECRETO DELEGATO**

**Corte Cost., sent. 24 settembre 2015, n. 228, Pres. Criscuolo, Red. Grossi**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[D.lgs. 28 dicembre 2013, n. 154, art. 96, co. 1, lett. c)]

(Cost., artt. 76; 3 e 111)

Un tribunale per i minorenni, in qualità di giudice *a quo*, contesta una previsione normativa mirante a attribuire una certa categoria di provvedimenti (a tutela del diritto degli ascendenti di mantenere rapporti significativi con i nipoti minori) al tribunale per i minorenni anziché al tribunale ordinario: tale **previsione sarebbe contenuta in un decreto legislativo in assenza di adeguata copertura da parte della legge delega**, con ciò violandosi l'art. 76 Cost. Nel silenzio di quest'ultima circa la competenza, essa andrebbe attribuita al giudice ordinario. Il che, fra l'altro, sarebbe ciò che permette di salvaguardare il **principio di concentrazione processuale**, consentendo che, analogamente a quanto accade per i procedimenti ex art. 333 c.c., i provvedimenti relativi ai minori possano essere adottati dal tribunale ordinario dinanzi al quale sia pendente un procedimento di separazione o divorzio. Il diverso caso dei provvedimenti invocati dagli ascendenti dei minori, contemplato dalla disposizione impugnata (art. 317-bis, c.c., come novellato dal d.lgs. 154/2013), non giustificerebbe una frammentazione dei processi. Con il che, il contrasto si porrebbe anche con riguardo agli artt. 3 e 111 Cost.

La Corte costituzionale rigetta entrambi i profili: per l'eccesso di delega, essa rileva che **«la previsione di cui all'art. 76 Cost. non osta all'emanazione, da parte del legislatore delegato, di norme che rappresentino un coerente sviluppo e un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante**, dovendosi escludere che la funzione del primo sia limitata ad una mera scansione linguistica di previsioni stabilite dal secondo». Per l'irragionevole deroga al principio di concentrazione dei processi, la Corte rileva, invece, che la fattispecie invocata quale *tertium comparationis* dal giudice *a quo* non sia pertinente: la previsione che attribuisce la competenza a pronunciare decisioni dirette a uno o entrambi i genitori 'nell'interesse del minore' al giudice ordinario dinanzi al quale già pende un procedimento per separazione o divorzio relativo ai genitori dei minori stessi, infatti, ha riguardo alle 'stesse parti' in giudizio; cosa che non avviene quando, invece, siano gli ascendenti a richiedere provvedimenti tesi a tutelare la loro sfera di affettività relativa al rapporto con i propri nipoti minorenni; «senza contare che il cumulo di questo contenzioso con quello della separazione finirebbe inevitabilmente per introdurre, anche fra gli stessi coniugi, un ulteriore elemento di conflittualità, potenzialmente eccentrico rispetto a quelli già presenti». [A. Guazzarotti]

## LA CORTE RIORDINA I TASSELLI DELLA “LEGGE 40”: AMMISSIBILE LA SELEZIONE GENETICA DEGLI EMBRIONI SANI MA NON LA SOPPRESSIONE DI QUELLI MALATI

Corte cost., sent. 21 ottobre - 11 novembre 2015, n. 229 - Pres. Criscuolo, Red. Morelli

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 13, c. 3, lett. b), e 4, e art. 14, c. 1 e 6, l. 40/2004 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita)]

(artt. 2, 3 e 32 Cost., e art. 117, c. 1, Cost., in relazione all'art. 8 della Cedu)

Con questa decisione la Corte tenta di coordinare il quadro normativo risultante dalle precedenti dichiarazioni di incostituzionalità aventi ad oggetto la legge n. 40 del 2004, intervenendo sul divieto assoluto e sulla sanzione indiscriminata delle operazioni di selezione e di soppressione degli embrioni a scopo eugenetico. Essa dà seguito, anzitutto, all'addizione della diagnosi genetica preimpianto avvenuta con sentenza n. 96 del 2015, conformemente a quanto affermato dalla Corte EDU nel caso *Costa e Pavan c. Italia* del 2012, prendendo atto che ciò che è divenuto lecito per effetto di quella pronuncia, «per il principio di non contraddizione», non può più essere fonte di responsabilità penale: è dunque illegittima anche la sanzione penale, prevista dall'art. 13, commi 3, lett. b), e 4, per «la condotta selettiva del sanitario volta esclusivamente ad evitare il trasferimento nell'utero della donna di embrioni che, dalla diagnosi preimpianto, siano risultati affetti da malattie genetiche trasmissibili» secondo i requisiti di gravità fissati dalla legge sull'aborto. La questione che parallelamente si pone relativamente alla legittimità del divieto di soppressione degli embrioni, anche di quelli soprannumerari diagnosticamente risultati affetti da malattie genetiche, viene invece ritenuta infondata. La scelta del legislatore di sanzionare penalmente l'operatore medico che sopprime gli embrioni affetti da malattie genetiche non è irragionevole, in quanto coerente con la *ratio* di tutela della dignità dell'embrione fatta propria dalla legge del 2004 e il cui fondamento costituzionale è stato riconosciuto dalla Corte, con sentenza n. 151 del 2009, nella clausola generale di cui all'art. 2 Cost. Nella pur difficile determinazione del «grado di soggettività correlato alla genesi della vita» l'embrione «non è certamente riducibile a mero materiale biologico» e, al pari della tutela del concepito, la sua protezione può essere affievolita «solo in caso di conflitto con altri interessi di pari rilievo costituzionale (come il diritto alla salute della donna) che, in temine di bilanciamento, risultino, in date situazioni, prevalenti». Ciò vale anche per gli embrioni malformati, per i quali non trova giustificazione «un trattamento deteriore rispetto a quello degli embrioni sani» creati in soprannumero: per la loro tutela, dunque, «non può parimenti darsi, allo stato, altra risposta che quella della procedura di crioconservazione». [C. Domenicali]

## DIRITTI SOCIALI DEGLI EXTRACOMUNITARI: UN MONITO PER IL LEGISLATORE

Corte Cost., Sent. 7 ottobre – 11 novembre 2015, n. 230, Pres. Criscuolo, Red. Grossi

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. dell'art. 80, co. 19, della l. 23 dicembre 2000, n. 388 - recante *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001*]

(artt. nn. 2,3,10,32 e 38 Cost.)

Il Tribunale ordinario di Milano, in funzione del giudice del lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 10, 32 e 38 della Costituzione questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, co. 19, della l. 23 dicembre 2000, n. 388 - recante *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001* -, «nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della **carta di soggiorno** la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato della pensione di invalidità civile per sordi e della indennità di comunicazione». Il giudice remittente sostiene l'incostituzionalità della disposizione impugnata laddove non consente l'erogazione di un misure assistenziali a tutti i cittadini extracomunitari regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato (nello specifico, la pensione dell'invalidità civile per sordi di cui alla l. n. 381 del 1970 e s.m.i. e l'indennità di comunicazione di cui alla l. n. 508 del 1988). Tale normativa, infatti, imporrebbe che l'assegno sociale e le provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali, siano erogabili solo ai cittadini extracomunitari che siano titolari della c.d. della "carta di soggiorno" [ora permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo (decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3, recante «Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo»)], per il cui rilascio viene, fra l'altro, richiesto il possesso, da almeno cinque anni, di un permesso di soggiorno in corso di validità.

Il Giudice delle leggi, dopo aver ricordato di aver già avuto numerose occasioni di occuparsi, sotto diverse angolature e in riferimento a molteplici misure di carattere assistenziale, delle limitazioni che la norma impugnata poneva a carico degli stranieri extracomunitari regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato (cfr. sentt. nn. 306/2008, 11/2009, 187/2010, 329/1011, 40/2013, 22/2015), prende atto di doverla censurare ancora una volta, valorizzando i fondamentali principi costituzionali sottesi alle prestazioni assistenziali invocate. Per la Consulta tali prestazioni trovano il loro **fondamento sulla necessità di assicurare un concreto ausilio nei confronti di persone che, in quanto affette da patologie o menomazioni fortemente invalidanti per l'ordinaria vita di relazione e, di conseguenza, per le capacità di lavoro e di sostentamento, necessitano di tali misure di sostegno** « per le indispensabili necessità di una vita dignitosa». L'assetto normativo trova, quindi, un ancoraggio costituzionale nel fondamentale dovere di solidarietà (art. 2 Cost.) e nella necessità di tutela «del diritto alla salute anche nel senso dell'accessibilità ai mezzi più appropriati per garantirla (art. 32 Cost.)» nonché della «protezione sociale più ampia e sostenibile (art. 38 Cost.)». Chiarita, dunque, la *ratio* sottesa alla previsione delle misure assistenziali *de qua*, il Giudice delle Leggi ha stabilito che è **irragionevole** la **discriminazione** che la norma impugnata opera nei confronti dei cittadini extracomunitari legalmente soggiornanti, con l'attribuzione di un non proporzionato rilievo alla circostanza della durata della permanenza legale nel territorio dello Stato, ravvisandosi, inoltre, un «contrasto con il principio costituzionale – oltre che convenzionale – di eguaglianza sostanziale (art. 3 Cost.)». La norma oggetto di giudizio, infatti, «appare idonea a compromettere esigenze di tutela che, proprio in quanto destinate al soddisfacimento di bisogni primari delle persone invalide, appaiono per sé stesse indifferenziabili e indilazionabili sulla base di criteri meramente estrinseci o formali; sempre che, naturalmente, venga accertata la sussistenza degli altri requisiti richiesti per il riconoscimento del beneficio e sempre che – nell'ottica della più compatibile integrazione sociale e della prevista equiparazione, per scopi

assistenziali, tra cittadini e stranieri extracomunitari, di cui all'art. 41 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) – il soggiorno di questi ultimi risulti, oltre che regolare, non episodico né occasionale». L'iter argomentativo della Corte si conclude con l'invio di un **monito** al Legislatore ordinario, chiamato ad operare una «organica ricognizione e revisione della disciplina» al fine di evitare che, per i continui interventi del giudice delle leggi, frammentari in ragione della natura propria del giudizio in via incidentale, si possano riverberare effetti negativi «sul piano della tutela dell'eguaglianza sostanziale». [C. Drigo]

## **SONO INAMMISSIBILI LE QUESTIONI SUL RIORDINO FISCALE DEI FONDI IMMOBILIARI CHIUSI**

**Corte Cost., sent. 6 ottobre-11 novembre 2015, n. 231, Pres. Criscuolo, Red. Carosi**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 32, c. 3 bis e 4 bis, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, c. 1, della l. 30 luglio 2010, n. 122, come modificato dall'art. 8, c. 9, lett. b) e c), del d.l. 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, c. 1°, della l. 12 luglio 2011, n. 106]

(Cost., artt. 3, 53 e 97)

Le Commissioni tributarie provinciali di Torino e di Nuoro hanno sollevato, in riferimento agli artt. 3, 53 e 97 Cost., questioni di legittimità costituzionale su alcune disposizioni dell'art. 32 del d.l. n. 78 del 2010, così come modificato nel 2011, in conseguenza del riordino fiscale dei fondi immobiliari chiusi. In particolare, il comma 4-bis prevede che i partecipanti che detenevano al 31 dicembre 2010 una quota superiore al 5 per cento (calcolata anche tenendo conto delle partecipazioni imputate ai familiari) debbano corrispondere un'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi pari al 5 per cento del valore medio della quota posseduta nel periodo d'imposta 2010. I remittenti ritengono che l'imposta sostitutiva sul valore medio della quota posseduta, stravolgendo il regime precedente in cui essa era calcolata sul valore netto del fondo ed essendo applicabile retroattivamente sulle quote possedute nel periodo d'imposta 2010, violerebbe il principio dell'affidamento del risparmiatore nella stabilità dell'ordinamento giuridico e nella certezza dei rapporti. Inoltre, commisurandosi la tassazione non già soltanto al patrimonio del singolo contribuente, ma anche a quote di titolarità altrui, ossia del familiare – prescindendo, dunque, dalla capacità contributiva del soggetto – si realizzerebbe una discriminazione rispetto al quotista privo di congiunti la cui partecipazione determini il superamento della soglia di rilevanza.

La Corte dichiara le questioni inammissibili.

Infatti, la norma censurata ha natura transitoria, strumentale all'introduzione del regime fiscale per «trasparenza», ed è funzionale al passaggio a quest'ultimo dal precedente, fondato sulla tassazione "per cassa" dei redditi derivanti dal fondo. «Ove la norma venisse dichiarata incostituzionale, il suo venir meno *ex tunc* produrrebbe di rendere definitivamente esenti da imposizione i redditi eventualmente generati prima dell'introduzione del nuovo regime e non ancora distribuiti. In tal modo sarebbero

privilegiati, senza plausibile ragione, i titolari di quote di partecipazione qualificata rispetto agli altri in palese contraddizione con le finalità della novella legislativa» [A. Cossiri].

## POTESTÀ CONCORRENTE E PRINCIPI FONDAMENTALI “VIVENTI”

Corte cost., sent. 21 ottobre - 19 novembre 2015, n. 233, Pres. Criscuolo, Red. Zanon

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[L.r. Toscana 10 novembre 2014, n. 65, artt. 25, 26, 27, 207 e 208]

(Costituzione, art. 117, terzo comma, Cost.)

La sentenza accoglie la censura sollevata dal Governo sulle disposizioni della l.r. Toscana n. 65 del 2014 (Norme per il governo del territorio) in tema di abusi edilizi risalenti al periodo *ante* 1967 e 1985, per i quali il legislatore regionale aveva previsto l'applicazione delle sanzioni ripristinatorie dello status *quo ante* alle sole opere per le quali fosse ritenuto persistente l'interesse pubblico alla rimessione in pristino e, se anteriori al 1° settembre 1967, solo se ricadenti all'interno del perimetro del centro abitato. La Corte rileva che la normativa impugnata, pur proclamando che il versamento delle sanzioni pecuniarie non determina la legittimazione dell'abuso, produce un effetto sostanziale di **sanatoria amministrativa straordinaria di immobili abusivi**, senza alcuna limitazione volumetrica e al di là delle modalità e tempi disciplinati dalle precedenti normative statali. Considerato che esula dalla potestà legislativa concorrente delle Regioni il potere di ampliare i limiti applicativi della sanatoria (sent. n. 290 del 2009) e di allargare l'area del condono edilizio rispetto a quanto stabilito dalla legislazione statale (sent. 117 del 2015), a più forte ragione *“esula dalla potestà legislativa regionale il potere di disporre autonomamente una sanatoria straordinaria per il solo territorio regionale”*. Il giudice costituzionale esclude la rilevanza **del principio di diritto vivente** allegato dalla difesa regionale, principio secondo il quale l'irrogazione delle sanzioni sarebbe subordinata ad una motivazione specifica sulla sussistenza di un pubblico interesse attuale alla eliminazione dell'opera: a tale principio, discendente dalla interpretazione della legge statale consolidata nella giurisprudenza amministrativa, si sarebbe conformata la legge regionale. La Corte osserva invece, da un lato, che l'esistenza di un tale diritto vivente è smentita dalla coesistenza di un opposto orientamento, comprovata da diverse decisioni del Consiglio di Stato; dall'altro, che l'eventuale **riconoscimento normativo** di un tale diritto vivente *“non potrebbe essere rimesso al legislatore regionale, ma solo a quello statale”*, perché solo la legge statale può assicurare le **esigenze di uniforme trattamento sull'intero territorio nazionale** connesse con scelte così delicate in materia edilizia. [F. Corvaja]

## L'IRRETROATTIVITÀ DEL CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI SUL RENDICONTO DEI GRUPPI CONSILIARI

Corte cost., sent. 6 ottobre - 19 novembre 2015, n. 235, Pres. Criscuolo, red. Coraggio

Conflitto di attribuzione tra enti

[nota Pres. Sez. reg. di Corte dei Emilia-Romagna, n. 3660/2013 di trasmissione alla Procura reg. Corte dei conti Emilia-Romagna della deliberazione n. 249/2013, avente ad

oggetto la dichiarazione di irregolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari per l'anno 2012; atti di contestazione di responsabilità e invito a dedurre Procura reg. Corte dei Conti nei confronti di capigruppo e cons. reg.; nota Proc. regionale n. 5190 del 9 luglio 2014, indirizzata al Presidente del Consiglio regionale, di invito al recupero di somme; atti di citazione Proc. reg. nei confronti dei capigruppo e consiglieri regionali]

(Artt. 100.2, 103.2, 114.2, 117 e 123, 121.1, 121.2, 122.4 Cost.)

La decisione si colloca **sulla scia della sentenza n. 234/2014**, che ha annullato la delibera di accertamento dell'irregolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari della Regione Emilia-Romagna per l'anno 2012, sulla base della considerazione che **la relativa attività di controllo avrebbe potuto essere intrapresa dalla Corte dei conti solo a partire dall'anno 2013**, perché attività condizionata alla previa emanazione dei criteri definiti con le linee guida deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano (recepite con d.P.C.m. 21 dicembre 2012, entrato in vigore il 17 febbraio seguente). La Corte ha annullato gli atti impugnati, logicamente connessi alla delibera della Corte dei conti già invalidata, mentre fa salvi gli atti di citazione, che si fondano su una documentazione distinta, autonomamente acquisita nell'ambito del procedimento per responsabilità erariale. [C. Caruso]

## LA "LEGGE SEVERINO" SUPERA IL VAGLIO NEL CASO DE MAGISTRIS

**Corte cost. sent. 20 ottobre 2015 - 19 novembre 2015, n. 236,**  
*Pres. Criscuolo, Red. De Petris*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 11, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190), in relazione all'art. 10, comma 1, lettera c), del medesimo decreto legislativo]

(artt. 2, 4, secondo comma, 51, primo comma, e 97, secondo comma, della Costituzione)

La Corte Costituzionale ha giudicato **infondata** la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, lett. a) del decreto legislativo n. 235 del 2012 (noto come "Legge Severino"); la disposizione censurata prevede la sospensione di diritto dalle cariche per gli amministratori di enti locali che hanno riportato una condanna non definitiva per reati contro la P.A. La questione era stata sollevata dal TAR della Campania nel corso del giudizio promosso dal Sindaco di Napoli, contro il decreto di sospensione dalla carica emesso nei suoi confronti dal Prefetto di Napoli a seguito della condanna pronunciata in primo grado dal Tribunale di Roma per il reato di abuso d'ufficio; la condanna era successiva alla data di entrata in vigore della normativa impugnata, ma si riferiva a fatti commessi in epoca anteriore. Secondo il TAR l'incostituzionalità della disposizione si basava su due presupposti: la natura sanzionatoria della sospensione e l'efficacia retroattiva dell'istituto. La norma denunciata, nella parte in cui si applica retroattivamente anche nei casi di condanne non definitive, contrasterebbero con il diritto di elettorato passivo e con il principio generale di irretroattività delle norme aventi natura sanzionatoria;

vi sarebbe «un eccessivo sbilanciamento a favore della salvaguardia della moralità dell'amministrazione pubblica rispetto ad altri interessi costituzionali quali il diritto di elettorato passivo (art. 51 Cost.), da ritenersi inviolabile ai sensi dell'art. 2 della Carta, nonché posto a fondamento del funzionamento delle istituzioni democratiche repubblicane, secondo quanto previsto dall'art. 97, secondo comma, ed infine espressione del dovere di svolgimento di una funzione sociale che sia stata frutto di una libera scelta del cittadino, ai sensi dell'art. 4, secondo comma». La Corte Costituzionale **respinge** tuttavia le censure di incostituzionalità, ritenendo che : sulla natura sanzionatoria della sospensione dalla carica, la Corte ricorda che più volte in passato, a proposito di analoghe previsioni contenute in leggi anteriori alla cd legge "Severino", la giurisprudenza costituzionale e quella di legittimità hanno **escluso la natura sanzionatoria** delle misure che precludono il mantenimento di determinate cariche pubbliche in conseguenza di condanne penali: tali misure non costituiscono sanzioni o effetti penali della condanna, ma conseguenze del venir meno di un requisito soggettivo per l'accesso alle cariche considerate o per il loro mantenimento: non si tratta, osserva la Corte, «di "irrogare una sanzione graduabile in relazione alla diversa gravità dei reati, bensì di constatare che è venuto meno un requisito essenziale per continuare a ricoprire l'ufficio pubblico elettivo" (sentenza n. 295 del 1994), nell'ambito di quel potere di fissazione dei "requisiti" di eleggibilità, che l'art. 51, primo comma, della Costituzione riserva appunto al legislatore» (sentenza n. 25 del 2002). In sostanza il legislatore, operando le proprie valutazioni discrezionali, ha ritenuto che, in determinati casi, una condanna penale precluda il mantenimento della carica, dando luogo alla decadenza o alla sospensione da essa, a seconda che la condanna sia definitiva o non definitiva»; Inoltre per la Corte Costituzionale **la sospensione dalla carica risponde ad esigenze proprie della funzione amministrativa e della pubblica amministrazione** presso cui il soggetto colpito presta servizio e costituisce misura sicuramente cautelare. La Corte **respinge anche le censure relative all'applicazione retroattiva della norma ai mandati in corso**: di fronte a una grave situazione di illegalità nella pubblica amministrazione, non è irragionevole ritenere che una condanna (non definitiva) per determinati delitti contro la pubblica amministrazione susciti l'esigenza cautelare di sospendere temporaneamente il condannato dalla carica. La Corte reputa inoltre che **la misura tende ad evitare un «inquinamento dell'amministrazione e a garantire la credibilità dell'amministrazione presso il pubblico**, cioè il rapporto di fiducia dei cittadini verso l'istituzione, che può rischiare di essere incrinato dall'ombra gravante su di essa a causa dell'accusa da cui è colpita una persona attraverso la quale l'istituzione stessa opera»; che **queste esigenze sarebbero vanificate se l'applicazione delle norme in questione dovesse essere riferita soltanto ai mandati successivi alla loro entrata in vigore**; che nell'esercizio della sua discrezionalità, il legislatore ha ritenuto che una condanna per abuso d'ufficio faccia sorgere l'esigenza cautelare di sospendere temporaneamente l'eletto dalla carica, a tutela degli interessi sopra indicati; che il fatto che la norma renda applicabile la causa ostativa (condanna non definitiva per abuso d'ufficio) ai mandati in corso non è irragionevole; al contrario, osserva la Corte, anche l'applicazione immediata delle nuove cause ostative a chi sia stato eletto prima della sua entrata in vigore costituisce «ragionevole risposta all'esigenza alla quale la normativa stessa tende a corrispondere». (C. Camposilvan)

## **PRIMA IL PROCESSO PENALE NEL PATROCINIO A SPESE DELLO STATO**

**Corte Cost., ord. 21 ottobre- 19 novembre 2015, n. 237, Pres. Criscuolo, Red. Grossi**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Artt. 76, c. 2, e 92, d.lgs. 113/2002, come riprodotti in DPR 115/2002]

(artt. 3, c. 1; 24, c. 1 e 3; 113, c. 1, Cost.)

Nel corso di un procedimento promosso da un cittadino straniero avverso una determinazione di esclusione dall'apposita graduatoria per l'assegnazione di alloggio pubblico, lo stesso aveva presentato richiesta di ammissione al patrocinio a spese dello Stato all'apposita Commissione, di cui all'art. 14, dell'All. 2, d.lgs. 104/2010, la quale richiesta era stata respinta per mancanza del requisito reddituale: sicché, il ricorrente aveva provveduto a riproporla davanti allo stesso Tribunale, «sollevando anche espliciti dubbi sulla costituzionalità della disciplina».

Il TRGA di Trento ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, c. 1; 24, c. 1 e 3; 113, c. 1, Cost., questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 76, c. 2, e 92, d.lgs. 113/2002, come riprodotti in DPR 115/2002, nella parte in cui viene stabilita, soltanto per il processo penale, la regola in forza della quale, ove l'interessato conviva con il coniuge o con altri familiari, i limiti di reddito annui per l'ammissione al beneficio sono aumentati di euro 1.032,91.

La Corte costituzionale ritiene non fondata la questione sulla base di due argomenti.

In primo luogo, la disciplina del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti risulta assoggettata, sin dal suo esordio, ad un **regime differenziato** a seconda del tipo di controversie cui il beneficio sia applicabile, con una sorta di summa divisio tra processo penale e altri tipi di giudizio, che **privilegia le esigenze di tutela connesse all'esercizio della giurisdizione penale**.

In secondo luogo, i caratteri del processo penale e di quello civile e amministrativo sono **difficilmente comparabili**.

Infatti, **la finalità di tutela giurisdizionale sancita dall'art. 24, c. 1, Cost., ma, soprattutto, la necessità di assicurare ai non abbienti i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione, prevista dal terzo comma dello stesso art. 24 Cost., non presuppongono affatto che «gli appositi istituti» siano modellati in termini sovrapponibili per tutti i tipi di azione e di giudizio: potendo, al contrario, apparire sostanzialmente incoerente un sistema che – a risorse economiche limitate – assegni lo stesso tipo di protezione, sul piano economico, all'imputato di un processo penale, che vede chiamato in causa il bene della libertà personale, rispetto alle parti di una controversia che coinvolga, o possa coinvolgere, beni o interessi di non equiparabile valore.** (S. Calzolaio)

## LE REGIONI SPECIALI DEVONO CONTENERE LA SPESA ANCHE SENZA INTESA

**C. cost., sent. 3-19 novembre 2015, n. 238, Pres. Criscuolo, red. de Pretis**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[art. 1, comma 499, della legge n. 147 de 2013]

(art. 43 St. Reg. Sic.)

La Regione Sicilia ha impugnato l'**art.1 comma 499 della legge di stabilità per il 2014, che prolunga sino al 2017 gli oneri finanziari connessi al concorso delle autonomie speciali agli obiettivi di finanza pubblica, mediante un obbligo di contenimento della spesa**. A parere della ricorrente, tale disposizione avrebbe violato l'at. 43 dello Statuto, da cui sarebbe desumibile un generale principio consensualistico che impedirebbe una limitazione dell'autonomia fiscale della Regione a statuto speciale senza un previo accordo tra lo Stato e la Regione medesima. Ad avviso della Corte costituzionale, tuttavia, dallo Statuto non può essere enucleato un generale principio di intesa, che invece emerge dall'art. 27, comma 5, l. n. 42/2009. Tale disposizione, di rango ordinario, **è sempre derogabile da esigenze connesse all'emergenza finanziaria, suscettibile di «alimentare interventi settoriali, che, per quanto non oggetto di accordi, pongano, caso per caso, obblighi finanziari a carico delle autonomie speciali»**. Il principio consensualistico può essere derogato in attesa di un adeguamento statutario, **purché «la deroga a quanto previsto dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009» non si trasformi «da transitoria eccezione, in stabile allontanamento delle procedure previste da quest'ultimo articolo»**. [C. Caruso]

### **ANCORA SUL CONCORSO DELLE AUTONOMIE SPECIALI (SICILIA) AL RISANAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA**

**Corte Cost., sent. 3-19 novembre 2015, n. 239, Pres. Criscuolo, Red. Zanon**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 1, co. 526, l. 27 dicembre 2013, n. 147 - Legge di stabilità 2014]

(Artt. 81, 97, co. 1, e 119 Cost., anche in rif. all'art. 10 l. cost. n. 3 del 2001, nonché agli artt. 36 e 43 del R. D. Lgs. 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), conv. dall'art. 1, co. 1, l. cost. 26 febbraio 1948, n. 2, e all'art. 2, co. 1, del d. P. R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria))

Di una questione originariamente sollevata da tutte le autonomie speciali tra febbraio e marzo 2014 (ric. nn. 7, 9, 10, 11, 14 e 17/2014), resta in piedi solo il ricorso presentato dalla Sicilia (il n. 17), perché nelle more del giudizio tutti gli altri sono stati oggetto di rinuncia – con conseguente estinzione del processo – a seguito del raggiungimento di accordi con lo Stato.

Sul **piano processuale**, da segnalare che **anche la Sicilia ha sottoscritto un accordo**, parzialmente trasfuso nell'art. 42, co. 5-8, del D.L. n. 133 del 2014, **con cui si è impegnata «a ritirare, entro il 30 giugno 2014, tutti i ricorsi contro lo Stato pendenti dinanzi alle diverse giurisdizioni»**; ciò nonostante, **essa non ha rinunciato al ricorso**. Sul punto, la Corte ribadisce che **«la conclusione di un accordo, anche se contenente una clausola che obbliga la Regione a rinunciare ai ricorsi pendenti [...], non si riflette sull'ammissibilità di questi ultimi»** (sentt. n. 176, n. 125, n. 77 e n. 19 del 2015). **Nel merito**, la questione riguarda l'**estensione** (di 106,161 milioni di euro) operata dalla legge di stabilità 2014 (art. 1, co. 526) **del concorso della Regione al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica**, che violerebbe gli artt. 81, 97, co. 1, e 119, Cost., anche in riferimento all'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001, nonché agli artt. 36 e 43 dello statuto speciale, e all'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965, contenente le

relative norme di attuazione. I **profili di censura** riguardano, in primo luogo, la **determinazione unilaterale, da parte dello Stato, del concorso delle autonomie speciali al risanamento della finanza pubblica, in violazione del principio dell'accordo**, che avrebbe rango statutario ed imporrebbe di definire tramite intesa tra Stato e Regione le modalità di tale concorso. In secondo luogo, **l'adozione della tecnica dell'accantonamento**, in base alla quale, in attesa che norme di attuazione statutaria definiscano le modalità del contributo, quest'ultimo viene trattenuto dalle quote di compartecipazione (garantite dagli statuti) ai tributi erariali riscossi sul territorio regionale. In terzo luogo la ricorrente lamenta, per effetto del concorso così richiesto, **«la sostanziale impossibilità di svolgimento delle funzioni amministrative costituzionalmente affidatele»**.

La Corte ritiene le **questioni «infondate, sotto tutti i parametri evocati»**. Quanto alla violazione del **principio dell'accordo**, la Corte richiama innanzitutto la propria **costante giurisprudenza**, secondo cui *«i principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalla legislazione statale si applicano, di regola, anche ai soggetti ad autonomia speciale»* (cit. sentt. n. 82, n. 77 e n. 46 del 2015; n. 54 del 2014; n. 229 del 2011; n. 169 e n. 82 del 2007; n. 417 del 2005; n. 353 e n. 36 del 2004). Ricorda poi come, pur non avendo mancato di sottolineare che *«in riferimento alle Regioni a statuto speciale, merita sempre di essere intrapresa la via dell'accordo, espressione di un principio generale che governa i rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie speciali»* (sent. n. 82 del 2015), **tale principio «non è stato recepito dagli statuti speciali (né dallo statuto speciale siciliano o dalle norme di attuazione dello stesso), cosicché può essere derogato dal legislatore statale»** (sentt. n. 46 del 2015, n. 23 del 2014 e n. 193 del 2012). In riferimento al secondo motivo di censura, la Corte richiama la **distinzione tra gli istituti della riserva e dell'accantonamento** (sent. n. 77 del 2015) e ribadisce che *«l'accantonamento transitorio delle quote di compartecipazione [...] costituisce il mezzo procedurale con il quale l'autonomia speciale, anziché essere privata definitivamente di quanto le compete, partecipa a quel risanamento, impiegando a tal fine le risorse che lo Stato trattiene. Le quote accantonate rimangono, in tal modo, nella titolarità della Regione e sono strumentali all'assolvimento di un compito legittimamente gravante sul sistema regionale»*. Da sottolineare il **monito al legislatore statale sulla necessaria temporaneità del ricorso a tale tecnica: l'accantonamento può essere giustificato «nell'attuale contesto emergenziale, ove continua ad essere particolarmente forte l'esigenza di obbligare le Regioni a contenere la spesa»**, ma **«non può protrarsi senza limite, perché altrimenti l'accantonamento si tramuterebbe di fatto in riserva, e perciò in illegittima appropriazione, da parte dello Stato, di quote spettanti alla Regione»**. In relazione infine all'**asserito pregiudizio all'esercizio delle funzioni**, la questione è infondata perché *«la Regione non offre alcuna prova circa l'irreparabile pregiudizio lamentato, com'è invece richiesto dalla costante giurisprudenza di questa Corte in tema di onere probatorio gravante sul deducente»* (ex plurimis, sentt. n. 26 e n. 23 del 2014). [C. Bergonzini]

## CESSATA LA CONTESA SULLA LEGGE DI STABILITÀ

Corte Cost., ord. 4-11 novembre 2015, n. 244, Pres. Criscuolo, Red. Coraggio

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 1, co. 388, l. 27 dicembre 2013, n. 147 – legge di stabilità 2014]

(Artt. 117, co. 3 e 4, e art. 118 Cost.; artt. 4, numeri 1), 2), 3) e 8), 8, numero 1), 16, 67, 68, 79, 87, 88 e 108 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) e relative norme di attuazione)

La Corte dichiara **la cessazione della materia del contendere**, per rinuncia da parte della Provincia autonoma di Trento e della regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, accettata dal Presidente del Consiglio dei ministri, dei ricorsi n. 14 e 15/2014. [C. Bergonzini]