

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

a cura di

Alessandro Candido, Francesco Conte, Giacomo Delledonne
Andrea Guazzarotti, Michele Massa (coord.), Elio Sparacino

numero 1 del 2016
(ottobre-dicembre 2015)

Ricorsi in via d'azione

**Ricorso n. 79 del 2015
A TRENTO LE AUTO "D'EPOCA" CIRCOLANO (QUASI) GRATIS
ANCHE SE HANNO MENO DI 30 ANNI**

Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri depositato in cancelleria il 4 agosto 2015
in GU, 1a serie speciale, n. 41

[Art. 4 della L.P.A. Trento 3 giugno 2015, n.9]

(Art. 117, secondo comma, lett.e), e terzo comma, Cost.; art. 119, secondo comma, Cost.;
art. 73 St. Trentino-Alto Adige Cost.)

Lo Stato impugna una disposizione della legge della Provincia Autonoma di Trento n. 9 del 2015 che esenta gli autoveicoli di interesse storico o collezionistico, di anzianità compresa da i 20 ed i 30 anni, dal pagamento della tassa di circolazione automobilistica, ed assoggettando i medesimi veicoli ad una tassa sostitutiva forfetaria (ma solo in caso di «utilizzo in pubblica strada»).

Ad avviso della difesa erariale, tale previsione sarebbe illegittima in quanto consisterebbe in un'**inammissibile deroga, da parte della legge provinciale, di un tributo proprio «derivato»**. In particolare, in base a quanto attualmente disposto dal legislatore statale (art. 63 L. 21 novembre 2000, n. 342), solo i veicoli storici di anzianità superiore ai 30 anni sono esentati dal pagamento della tassa di circolazione. Benché il gettito di tale tributo sia integralmente attribuito alle Regioni (ed alle Province Autonome), lo stesso dovrebbe qualificarsi come «derivato» in quanto istituito con legge statale, con la conseguenza che sarebbe consentito alle Regioni (ed alle Province Autonome) disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni, ma nei soli «limiti e secondo i criteri fissati dalla legislazione statale» e senza modificarne «il presupposto ed i soggetti d'imposta (attivi e passivi)» (cfr. sent. n. 288 del 2012, che, sulla base di tali criteri ha dichiarato l'illegittimità di un'esenzione della tassa automobilistica disposta dall'art. 10 della legge della Regione Marche 28 dicembre 2011, n. 28). Tuttavia, nel caso di specie, viene altresì in rilievo l'art. 73, primo comma, dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige, in base al quale «Le tasse automobilistiche istituite con legge provinciale costituiscono tributi propri». Ciò non sarebbe però sufficiente, ad avviso della difesa erariale, ad escludere la natura di tributo

«derivato» laddove, come nel caso di specie, la Provincia autonoma non abbia introdotto *ex novo* una tassa automobilistica ma abbia fatto ampio rinvio, per la sua disciplina, alla legge statale. Per tali ragioni, la Provincia di Trento non potrebbe «incidere sulle caratteristiche essenziali del tributo, **per lo meno fino a quando non decida di dettare la “disciplina organica” della materia**».

In via subordinata, la difesa erariale formula un'ulteriore censura sulla norma trentina sostenendo che la stessa non sarebbe «in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato» in quanto reintrodurrebbe (altresì ampliandone i presupposti) un'esenzione che il legislatore statale ha invece voluto abolire. Ciò contrasterebbe, oltre che con il secondo comma dell'art. 119 Cost., anche con l'art. 73, comma 1 *bis*, dello Statuto speciale della Regione, in base al quale le Province Autonome possono disporre esenzioni di tributi solo laddove lo Stato «ne preveda la possibilità» e comunque entro i «limiti delle aliquote superiori definite dalla normativa statale». Tale disposizione statutaria si riferisce, tuttavia, ai soli «tributi erariali»: pertanto, il “nucleo” della questione di costituzionalità resta ancorato alla qualificazione della tassa automobilistica nella Provincia di Trento come tributo provinciale «proprio» oppure «derivato» (e quindi «erariale»). [F. Conte]

Ricorso n. 80 del 2015
IMPUGNATA LA LEGGE REGIONALE ABRUZZESE
SULLA RIDUZIONE DEL RISCHIO SISMICO

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 agosto 2015 (del Presidente del Consiglio dei ministri), in GU 1a serie speciale, n. 42 del 2015

[Legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2015, n. 12, artt. 5 e 7]

(Cost., art. 117, comma terzo; d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, artt. 65, 93 e 94; decreto del Ministro delle infrastrutture 14 gennaio 2008)

Il Presidente del Consiglio dei ministri contesta la legittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge della Regione Abruzzo n. 12/2015, recante **disposizioni in materia di riduzione del rischio sismico** e modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche. In particolare, la difesa erariale vi ravvisa un **contrasto coi principi fondamentali dettati dal legislatore statale nelle materie “protezione civile” e “governo del territorio”**.

L'art. 5 dispone l'abrogazione di una previgente normativa regionale: la conseguenza è l'esclusione delle varianti al progetto originario, presentate prima dell'entrata in vigore della legge regionale, dal preventivo rilascio dell'autorizzazione sismica, prevista in via generale dall'art. 94 del d.P.R. n. 380/2001 (testo unico dell'edilizia, TUE). Ne discende perciò la violazione di un principio fondamentale posto in questo ambito dal legislatore statale.

L'art. 7, invece, rinvia a un regolamento regionale, adottato su proposta della Giunta, la definizione di quelle opere minori – ovvero prive di rilevanza ai fini della pubblica incolumità – che non sono soggette al procedimento di autorizzazione o al procedimento di preavviso. Per gli aspetti di dettaglio, inoltre, è disposto un ulteriore rinvio a una delibera di Giunta. A questo proposito, il ricorrente osserva che nessuna delle due categorie menzionate – opere minore e opere prive di rilevanza ai fini della pubblica incolumità – è contemplata dalla normativa statale, e segnatamente dal già citato TUE. Ne deriva perciò un contrasto coi principi fondamentali dettati dallo Stato nelle materie “protezione civile” e

“governo del territorio” (in linea con le indicazioni offerte dalla stessa Corte costituzionale, da ultimo, nella sentenza n. 300/2013): la disposizione impugnata, infatti, si pone in contrasto con il principio fondamentale, ricavabile dalla legislazione statale, che esige una vigilanza assidua sulle costruzioni in vista della riduzione del rischio sismico. [G. Delledonne]

Ricorso n. 81 del 2015
ALIENAZIONE DELL'EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA IN ABRUZZO:
VIOLAZIONE DEI LIVELLI ESSENZIALI?

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 agosto 2015 (del Presidente del Consiglio dei ministri), in GU 1a serie speciale, n. 42 del 2015

[Legge della Regione Abruzzo 21 maggio 2015, n. 10, art. 5, commi 3 e 5]

(Cost., artt. 47, comma secondo, e 117, comma terzo [*rectius*, secondo], lett. *m*))

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna due disposizioni della legge regionale abruzzese n. 10/2015, recante **norme per l'alienazione e la valorizzazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica**. In sintesi, tali disposizioni si porrebbero in contrasto con la Costituzione perché toccano ambiti riservati alla competenza esclusiva del legislatore statale.

I commi 3 e 5 dell'art. 5 prevedono che le ATER abruzzesi programmino l'utilizzo dei proventi derivanti dall'alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, sia pure nella misura massima del 20 per cento, per il ripiano dei deficit finanziari delle ATER stesse; per i Comuni con popolazione inferiore ai tremila abitanti, invece, è previsto un obbligo di utilizzare tali proventi in via prioritaria per interventi di manutenzione straordinaria e recupero degli alloggi, con la mera facoltà di destinare il 20 per cento degli stessi alla realizzazione di opere di urbanizzazione nei quartieri dove sono localizzati immobili di edilizia residenziale pubblica.

Queste norme sarebbero cioè incompatibili con l'art. 3, comma 1, del d.l. n. 47/2015, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 80/2014: quest'ultimo prevede che le risorse derivanti dalle alienazioni siano destinate esclusivamente a un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente. Questa disposizione – in linea con un orientamento consolidato della Corte costituzionale (ad es., la sentenza n. 121/2010) – è **espressione della competenza esclusiva dello Stato in materia di livelli essenziali delle prestazioni**. [G. Delledonne]

Ricorso n. 83 del 2015
LO STATO ACCORRE IN DIFESA DI UBER:
VIETARLO È CONTRO IL PRINCIPIO DI CONCORRENZA

Ricorso per questione di legittimità costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri, depositato il 10 settembre 2015, in GU 1a SS, n. 48 del 2015

[Legge della Regione Piemonte 6 luglio 2015, n. 14, art. 1]

(Cost., art. 117, commi primo e secondo, lett. *e*)

La legge piemontese in questione intende riservare il servizio di trasporto pubblico a chiamata solamente ai taxi e agli "NCC" (noleggio con conducente e autovettura). Ciò, riconosce il Governo, è in linea con la legislazione nazionale (legge n. 21 del 1992), ma nondimeno eccede dalle competenze regionali.

La stessa legge statale, «risalendo al 1992, appare inadeguata rispetto alle nuove possibilità di mobilità offerte dalle innovazioni tecnologiche verificatesi nel frattempo e ulteriormente possibili in futuro»: tra l'altro, il *car sharing* e, soprattutto, Uber (descritto come un «servizio di trasporto attivo dal 2013 in Italia, a Roma e a Milano, che consente di prenotare un servizio alternativo al taxi, riservando l'automobile con autista tramite un SMS o un *applet*, attivata da uno *smartphone* e con le stesse modalità di pattuire preventivamente il corrispettivo»). Entrando su questo terreno, **la Regione valica i confini della materia dei servizi pubblici locali ed invade quella della concorrenza**, ponendo una barriera all'ingresso sul mercato di servizi innovativi. Inoltre, **il divieto tassativo così sancito sarebbe «incompatibile con il principio di concorrenza**, che impone di adottare normative che, qualora introducano condizionamenti allo sviluppo del mercato, non superino quanto strettamente necessario allo scopo, e si rivelino in concreto idonee al perseguimento dello scopo stesso»: scopo, in realtà, ignoto nella normativa in questione. [M. Massa]

Ricorso n. 85 del 2015 LA "BUONA SCUOLA" VIOLA LA COMPETENZA DELLE REGIONI?

Ricorso della Regione Veneto, depositato in cancelleria il 17 settembre 2015,
in GU, 1a serie speciale, n. 44 del 2015

[Legge 13 luglio 2015, n. 107, art. 1, comma 44; art. 1, comma 47, lett. f; art. 1, comma 66;
art. 1, commi 180 e 181]

[Cost., artt. 97, 117, co. 2, lett. n), co.3 e co. 4, 118 e 120.]

La Regione Veneto ha proposto ricorso alla Corte costituzionale avente ad oggetto alcune disposizioni della l. n. 107 del 2015, la cd. riforma della "buona scuola".

Secondo quanto sostenuto dall'Ente regionale, le norme individuate violerebbero i principi volti a regolare la suddivisione della potestà legislativa tra lo Stato e le regioni sanciti, come è noto, dai commi secondo, terzo e quarto dell'art. 117 cost.

Il ricorso compie una ricostruzione del complesso sistema di suddivisione delle competenze legislative in materia scolastica, che prevede una competenza esclusiva dello stato, ai sensi della lett. n) del comma secondo dell'art. 117 cost. in materia di "norme generali sull'istruzione" e una competenza concorrente tra Stato e Regioni per quanto attiene "l'istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale"; ambiti, questi ultimi, che resterebbero di piena competenza regionale.

Dopo aver ripercorso parte della giurisprudenza costituzionale che si è occupata di fissare il confine tra il concetto di norme generali sull'istruzione e l'ambito che, invece, l'art. 177 co. 3 cost. affida alla potestà legislativa concorrente, la Regione ricorrente individua una violazione del combinato disposto costituzionale nella previsione di cui all'art. 1 co. 44 della l. n. 107 del 2015 in materia di "**istruzione e formazione professionale**"; tale norma, infatti, affida al Ministero dell'istruzione il compito di definire l'offerta formativa per

quanto attiene ai percorsi di istruzione e formazione professionale, in tal modo violando la competenza esclusiva delle regioni in materia.

Tale assunto sarebbe ulteriormente suffragato dal dato letterale della norma impugnata che, pur dichiarando il necessario rispetto delle competenze regionali, si risolve nel sottrarre alla competenza della Regione la possibilità, riconosciuta dalla Carta costituzionale, di legiferare in via esclusiva in materia di istruzione e formazione professionale; **a nulla varrebbe**, peraltro, **l'espressa previsione di una necessaria intesa con la Conferenza Stato-Regioni**, in quanto il necessario coinvolgimento dell'organo di raccordo non può in alcun modo dirsi soddisfacente degli interessi delle regioni.

Sarebbe posta in violazione delle norme costituzionali anche la disciplina dell'art. 1, co. 47 lett. f) della medesima legge; la norma impugnata prevede espressamente la possibilità per le fondazioni esistenti alla data di entrata in vigore del provvedimento legislativo di attivare sul territorio percorsi di formazione.

In tal modo, secondo la Regione ricorrente, la normativa statale avrebbe violato, per le medesime ragioni delineate nel primo motivo di ricorso, la competenza esclusiva regionale in materia di formazione professionale; l'invasione dello Stato nelle prerogative regionali avverrebbe in maniera particolarmente invasiva, a detta dell'Ente ricorrente, in quanto si consentirebbe "alle fondazioni di partecipazione di cui fanno capo gli istituti tecnici superiori di attivare altri percorsi formativi nel territorio provinciale".

Anche in tal caso l'aver previsto la necessaria intesa in seno alla Conferenza Stato-Regioni non comporta, secondo la Regione Veneto, in alcun modo la risoluzione della questione; anzi, la previsione, così come la norma precedente, sarebbe posta in violazione dell'art. 120 cost. determinando un'elusione ed una distorta applicazione del principio di leale collaborazione.

L'illegittimità costituzionale della legge di riforma del sistema scolastico deriverebbe, inoltre, da quanto previsto dall'art. 1 co. 66 della l. n. 107 del 2015; tale norma prevede, in sintesi, che i ruoli del personale docente debbano essere su base regionale, demandando agli uffici scolastici regionali, su indicazioni del Ministero, il compito di definire l'ampiezza degli ambiti territoriali nel rispetto dei criteri fissati dalla norma impugnata.

In tal modo si violerebbe la **competenza esclusiva delle regioni a disciplinare gli ambiti territoriali dei ruoli inferiori alle province e alle città metropolitane**, dato che il compito viene affidato agli uffici scolastici regionali che, come noto, sono organi periferici dello Stato.

Non vale, neanche in tal caso, a sanare tale illegittimità la necessaria consultazione delle regioni, risolvendosi la previsione in una chiara elusione, secondo la Regione Veneto, dei principi previsti dagli artt. 118 e 120 cost.

Un ultimo motivo di illegittimità costituzionale deriverebbe da quanto previsto dall'art. 1 co. 180 e 181 della legge impugnata; tali norme contengono una delega al Governo ad emanare, mediante uno o più decreti legislativi, norme volte al "riordino, alla semplificazione e alla codificazione delle disposizioni legislative in materia di istruzione, anche in coordinamento con le disposizioni di cui alla presente legge"; l'illegittimità deriverebbe da quanto previsto dal comma 181 in merito ai principi e criteri direttivi a cui dovrà necessariamente attenersi il Governo nella predisposizione della normativa delegata.

Secondo quanto sostenuto dalla Regione, infatti, nel complesso tali principi, ove fedelmente attuati, determinerebbero ingenti interferenze con le attribuzioni regionali in tema, ancora una volta, di formazione professionale dato che **si devolve al Governo**, tra gli altri, **il compito di definire "in modo dettagliato" il sistema di formazione iniziale e il suo completamento**; secondo quanto ritenuto dalla Regione ricorrente, inoltre, l'illegittimità costituzionale deriverebbe anche dall'aver devoluto al Governo il compito di legiferare in materia di formazione del personale docente in possesso di specifiche

abilitazioni e di specifiche competenze “artistico-musicali”, andando così a compromettere in maniera significativa le competenze regionali che, anche nel caso in cui si volesse individuare tale materia tra quelle di competenza concorrente, dovrebbero avere dei margini di attuazione. [E. Sparacino]

[La Regione Puglia, con il **ricorso n. 88 del 2015** (GU, 1a serie speciale, n. 46 del 2015), ha chiesto alla Corte costituzionale di pronunciarsi sull’illegittimità costituzionale della stessa l. n. 107 del 2015; le disposizioni impugnate con tale ricorso sono più numerose (vengono tacciati di incostituzionalità ulteriori commi del medesimo art. 1), tuttavia la *ratio* che porta la Regione a ritenere che la disposizione nazionale sia posta in violazione delle prerogative regionali è la medesima. Ritiene, infatti, la Regione Puglia che il legislatore abbia emanato una disciplina in violazione del riparto della potestà legislativa cristallizzato nell’art. 117 cost., andando ad incidere in maniera significativa in ambiti su cui era da riconoscere la potestà concorrente delle regioni se non, in alcuni casi, quella esclusiva.]

Ricorso n. 87 del 2015
IL REGISTRO REGIONALE
PER LE LIBERE DICHIARAZIONI ANTICIPATE DI TRATTAMENTO SANITARIO

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, depositato in cancelleria il 21 settembre del 2015,
in GU, 1a serie speciale, n. 45 del 2015

[Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 10 luglio 2015, n. 16, art. 1, comma 1, lett. a, b, c, e]

(Cost., artt. 3 e 117: co. 2, lett. l; co. 3)

La legge regionale n. 4 del 2015 ha previsto l’istituzione di un registro regionale che raccolga le dichiarazioni anticipate di volontà relative ai trattamenti sanitari (DAT), nonché la possibilità di rendere esplicita la volontà in merito alla donazione *post mortem* dei propri organi e tessuti, contestualmente al deposito nel registro regionale delle predette dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario. A fronte di una serie di rilievi di costituzionalità sollevati dal Governo attraverso un ricorso innanzi alla Corte costituzionale tuttora pendente [n. 55 del 2015, la cui discussione è prevista per l’udienza del 21 giugno 2016], l’impugnata l. reg. n. 16 del 2015 ha apportato modifiche e integrazioni alla precedente normativa, ritenute tuttavia dallo Stato insufficienti a superare le censure di illegittimità costituzionale in precedenza mosse. In particolare, la previsione normativa in merito alle c.d. DAT sarebbe stata replicata – sia pure con parole diverse – nella legge n. 16, ragion per cui il ricorrente in via principale ne denuncia l’illegittimità per violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile (art. 117, co. 2, lett. l, Cost.) e per lesione della competenza concorrente in materia di tutela della salute (art. 117, co. 3, Cost.).

Secondo la difesa erariale, **la disciplina del c.d. “fine vita” non può avere regolamentazioni differenziate sul territorio nazionale**, attenendo ai diritti fondamentali dell’individuo, rispetto ai quali sono evidenti le esigenze di unitarietà dell’ordinamento che presuppongono una competenza esclusiva dello Stato. In particolare, le dichiarazioni di volontà concernenti il consenso o il dissenso dei cittadini rispetto a determinati trattamenti

sanitari rappresentano vere e proprie manifestazioni di autonomia privata, che in quanto tali ricadono nell'ordinamento civile.

Quanto invece alla competenza concorrente in materia di tutela della salute, il ricorrente sottolinea che simili dichiarazioni costituiscono certamente dei principi fondamentali della materia e non, invece, profili organizzativi o di dettaglio rimessi all'autonomia regionale. Ciò dipende dal fatto che nella materia delle dichiarazioni anticipate di trattamento assume evidente importanza il principio del **consenso informato**, che "trova il suo fondamento negli artt. 2, 13 e 32 della Costituzione" (Corte cost., n. 438 del 2008) e ha la funzione di sintesi di due diritti fondamentali della persona: quello all'**autodeterminazione** e quello alla **tutela della salute**. Pertanto, "il consenso informato deve essere considerato un principio fondamentale in materia di tutela della salute" (*ibid.*).

Le medesime argomentazioni valgono con riferimento: alla specifica disciplina regionale del "consenso informato"; alla possibilità di rendere esplicita, contestualmente al deposito nel registro regionale delle dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario, la volontà in merito alla donazione *post mortem* dei propri organi e tessuti; alla facoltà, prevista dall'impugnata normativa, di nominare nella dichiarazione anticipata uno o più soggetti fiduciari (nella precedente versione della legge era prevista la possibilità di nominare un amministratore di sostegno) per l'interlocuzione e il contraddittorio con il Servizio sanitario regionale; all'obbligo per le aziende sanitarie di inserire le DAT nelle banche dati e al connesso dovere di curarne la tenuta, circostanze queste ultime attinenti alla materia della protezione dei dati personali (e, dunque, ancora una volta di competenza statale ex art. 117, co. 2, lett. l, Cost.). [A. Candido]

[Su questo tema, si veda la recente sentenza n. 195 del 2015, che ha come redattrice Marta Cartabia, cui è stato affidato anche l'incarico di relatore sul ricorso n. 55 del 2015.]

Ricorso n.89 del 2015 **"GLI ORGANI DEI LIBERI CONSORZI SONO ESUBERANTI"**

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri depositato in cancelleria l'8 ottobre 2015
in GU, 1a serie speciale, n. 46

[L. Regione Sicilia 4 agosto 2015, n. 15]

(Artt. 3, 5, 51, 117, secondo comma, lett. e), p), s), e terzo comma, 118 Cost.; St. Sicilia; legge 7 aprile 2014 n. 56; D.L. 13 agosto 2011, n. 138; D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152)

Lo Stato ha impugnato la legge della Regione Sicilia che istituisce (di nuovo) gli enti di "area vasta" ("liberi Consorzi comunali" e "Città Metropolitane"), censurandola sotto numerosi profili per lo più riconducibili al supposto contrasto con la *ratio* della L. n. 56/2014 (cd. "Legge Delrio"), che verrebbe in rilievo quale espressione di **«principi e norme fondamentali di riforma economico sociale della Repubblica»** e sarebbe quindi vincolante anche per le Regioni a Statuto speciale (cfr., per la Sicilia, sent. 153/1995).

Le prime censure mosse dalla difesa erariale riguardano le disposizioni siciliane che disciplinano «l'istituzione e il funzionamento degli organi dei liberi Consorzi comunali non costituenti Città Metropolitane» (artt. 4, 5, 6, 8, 9 e 10). Tali disposizioni, per lo Stato, sarebbero illegittime sotto diversi profili. In primo luogo, sarebbero in contrasto con l'impostazione prescelta dal legislatore nazionale per l'organizzazione delle province («che

nell'architettura della Legge Regionale coincidono con i Consorzi comunali»). Infatti, mentre per le province la legge n. 56/2014 prevede solo tre organi (Presidente, Consiglio e Assemblea dei Sindaci), il legislatore siciliano individua: Presidente, Assemblea (composta da tutti i sindaci), Giunta (come noto "abolita", per le province, Legge Delrio e non prevista per le Città Metropolitane) e l'Adunanza elettorale (costituita da tutti i sindaci e consiglieri dei Comuni facenti parte del Consorzio). Ad avviso dello Stato, sebbene lo Statuto della Regione Sicilia le riservi la competenza legislativa esclusiva sul «regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative» (art. 14 St.) nonché in materia di «ordinamento e controllo degli enti locali» (art. 15 St.), la stessa dovrebbe adeguarsi alla disciplina statale, in quanto, come affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 50 del 2015 «il disegno costituzionale [...] presuppone livelli di governo che abbiano una disciplina uniforme». In questo quadro, secondo la difesa erariale, **la Giunta, ma anche l'Adunanza Elettorale, sarebbero «esuberanti in modo inammissibile»**. In secondo luogo, le stesse disposizioni sarebbero altresì illegittime in quando **non contemplano «meccanismi di ponderazione del voto in base alla consistenza della popolazione dei diversi comuni»**, come invece previsto dal legislatore statale per l'elezione del Presidente della Provincia e che costituirebbe **«una garanzia ineludibile di democrazia»** (e da ciò discenderebbe, al contrario, l'irragionevolezza della legge siciliana).

Censure analoghe sono mosse anche con riferimento alle disposizioni riguardanti le «Città Metropolitane» (artt. 12, 13, 15, 16 e 17), i cui organi sono rappresentati da: Sindaco, Conferenza, Giunta, Adunanza Elettorale. Oltre alla ridondanza, anche in questo caso censurata, di Giunta e Adunanza Elettorale, lo Stato rileva significative differenze tra la "Conferenza Metropolitana" prevista dalla legge regionale (quest'ultima, a ben vedere, omologa del "Consiglio Metropolitan") e quella disciplinata dalla legge statale. Inoltre, anche nella disciplina delle Città Metropolitane, la Regione ha ommesso meccanismi di ponderazione demografica del voto (violando così, ad avviso dello Stato, «i precetti costituzionali della ragionevolezza, della rappresentatività e della sovranità»). Sarebbe altresì illegittima, per presunta violazione dell'art. 51 Cost. l'ineleggibilità, alla carica di Sindaco metropolitano, per i sindaci in scadenza di mandato (che costituirebbe un'indebita compressione dell'elettorato passivo, tiene a precisare la difesa erariale, «del Sindaco del Comune capoluogo della Città Metropolitana»).

Lo Stato censura, inoltre, le disposizioni della legge siciliana che prevedono le indennità spettanti ad (alcuni degli) organi degli enti di area vasta (art. 20), che sarebbero **in contrasto con la previsione della gratuità delle rispettive cariche** disposta dal legislatore nazionale e, conseguentemente, «con la vigente normativa nazionale in materia di razionalizzazione dei costi degli enti locali». Ciò comporterebbe, altresì, la violazione del piano nazionale di contenimento della spesa pubblica.

Ulteriori censure sono mosse con riferimento alle disposizioni della legge regionale (art. 27, comma 1, n. 2 lett. e) che attribuisce ai Comuni, singoli o associati, e solo in via subordinata ai liberi Consorzi, la competenza sulla gestione dello smaltimento dei rifiuti e del servizio idrico. Ad avviso della difesa erariale, invece, tali servizi dovrebbero essere gestiti unitariamente all'interno degli ambiti territoriali ottimali (la cui dimensione non può essere inferiore al territorio provinciale) come previsto – rispettivamente – dall'art. 3-bis del D.L. n.138/2011 e dall'art. 142, terzo comma, del D.Lgs. n. 152/2006 (che, oltre a rappresentare principi di riforma economico sociale, sarebbero pure espressione della potestà legislativa statale in materia di concorrenza e tutela dell'ambiente).

Infine, lo Stato censura l'assunzione, da parte della Regione Sicilia, di alcune funzioni precedentemente attribuite alle province, ed in particolare quella di «tutela dell'ambiente ed attività di prevenzione e di controllo dell'inquinamento, anche mediante vigilanza sulle attività industriali» (art. 33, primo comma, n. 2 lett. a). In proposito, la difesa erariale sostiene che, poiché **la tutela dell'ambiente rientra tra le materie di potestà**

legislativa esclusiva dello Stato, «nessun'altra competenza può essere rivendicata [dalla Regione] in quell'ambito, neppure di natura meramente amministrativa». [F. Conte]

**Ricorso n. 90 del 2015
LA COPERTURA DELLE SPESE
IN UNA LEGGE DEL PIEMONTE SULLE AREE PROTETTE**

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 9 ottobre 2015 (del Presidente del Consiglio dei ministri), in GU 1a serie speciale, n. 47 del 2015

[Legge della Regione Piemonte 3 agosto 2015, n. 19, art. 42, comma 2]

(Cost., art. 81)

All'interno della legge regionale piemontese concernente il riordino del sistema di gestione delle aree protette regionali e l'introduzione di nuove norme in materia di Sacri Monti, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato una disposizione – l'art. 42, comma 2 – che contiene norme finanziarie per l'attuazione della riforma dei Sacri Monti, cui è attribuita la natura di Riserva speciali. Secondo tale previsione, agli oneri per la gestione dei Sacri Monti si provvede, nel 2015, con risorse dell'unità previsionale di base (UPB) alla quale fanno capo governo e tutela del territorio e ambiente, con specifico riguardo alle aree naturali protette. Per gli anni 2016 e 2017, invece, la provvista per i medesimi oneri – peraltro non quantificati – è posta a carico delle unità previsionali di base riguardanti, rispettivamente, la promozione della cultura, del turismo e dello sport e le spese in conto capitale. La ragione di questa scelta, ad avviso del ricorrente, dev'essere rintracciata nell'**incapienza della "corretta" UPB**: se ne deduce che il legislatore ha previsto **spese** non individuate e, in ogni caso, **prive della necessaria copertura finanziaria**, in violazione dell'art. 81 Cost. [G. Delledonne]

**Ricorso n. 94 del 2015
IMPUGNATE NUMEROSE DISPOSIZIONI DELLA LEGGE MADIA**

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 19 ottobre 2015 (della Regione Veneto), in GU 1a serie speciale, n. 50 del 2015

[Legge 7 agosto 2015, n. 124, artt. 1, commi 1, lettere *b*), *c*) e *g*), e 2; 11, commi 1, lettere *a*), *b*), punto 2, *c*), punti 1 e 2, *e*), *f*), *g*), *h*), *i*), *l*), *m*), *n*), *o*), *p*) e *q*), e 2; 16, commi 1 e 4; 17, comma 1, lettere *a*), *b*), *c*), *d*), *e*), *f*), *l*), *m*), *o*), *q*), *r*), *s*) e *t*); 18, lettere *a*), *b*), *c*), *e*), *i*), *l*) e *m*), punti da 1 a 7; 19, lettere *b*), *c*), *d*), *g*), *h*), *l*), *m*), *n*), *o*), *p*), *s*), *t*) e *u*); 23, comma 1]

(Cost., artt. 3, 5, 81, 97, 117, commi secondo, terzo e quarto, 118 e 119; principio di leale collaborazione)

La Regione Veneto ha impugnato numerose disposizioni della legge n. 124/2015, recante delega al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche (c.d. legge Madia).

Le censure sollevate dalla Regione ricorrente sono raggruppate attorno a sei poli principali.

Degli artt. 1 e 23 della legge sono impugnate le disposizioni recanti una delega per l'emanazione di decreti legislativi volti a modificare il codice dell'**amministrazione digitale** di cui al d.lgs. n. 82/2005, adeguandolo ai principi della legge Madia. Ad avviso della Regione ricorrente, tali disposizioni si spingono **oltre la semplice funzione di coordinamento informativo statistico e informatico** dei dati delle amministrazioni statali, regionali e locali di cui all'art. 117, comma secondo, lett. r), Cost., il quale dev'essere inteso come mero coordinamento tecnico. Esse, invece, invadono unilateralmente numerosi ambiti competenziali di pertinenza regionale, come la sanità, il turismo, l'attività d'impresa e l'organizzazione amministrativa regionale. Risulta violato anche il principio di leale collaborazione: se è vero che la legge prevede un parere della Conferenza unificata sugli schemi di decreti legislativi, è altrettanto vero che per l'emissione di tale parere è previsto un termine, eccessivamente breve, di quarantacinque giorni. Non vengono meno, inoltre, le criticità inerenti alla previsione di un mero parere della Conferenza unificata.

L'art. 11 prevede l'adozione di decreti legislativi in materia di **dirigenza pubblica**, con l'istituzione di un sistema della dirigenza pubblica articolato in ruoli unificati e coordinati, aventi requisiti omogenei di accesso e procedure analoghe di reclutamento e fondati sui principi del merito, dell'aggiornamento e della formazione continua. Si prevede l'istituzione di tre ruoli unici, per i dirigenti, rispettivamente, dello Stato, delle Regioni e degli enti locali. Ad avviso della Regione Veneto queste disposizioni stabiliscono principi e criteri direttivi rivolti a disciplinare direttamente anche la dirigenza regionale, **senza neppure individuare e qualificare quei principi dell'ordinamento che soli sarebbero idonei a vincolare la potestà legislativa regionale** in questa materia; tanto più che le Regioni dispongono, in materia di dirigenza, di una competenza ben più estesa di quella concernente il proprio personale non dirigente.

Il terzo gruppo di censure riguarda i principi e criteri direttivi rivolti all'elaborazione di **testi unici di semplificazione in materia di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, di partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche e di riordino dei servizi pubblici locali d'interesse economico generale**. All'art. 16, comma 4, si prevede che i corrispondenti decreti legislativi siano adottati previa acquisizione del parere della Conferenza unificata; se tale parere non è reso entro quarantacinque giorni dalla trasmissione di ogni decreto, il Governo può ugualmente procedere. Ad avviso della Regione ricorrente, i vizi di questa disciplina deriverebbero dal fatto che i previsti decreti legislativi interferiscano inevitabilmente con materie rientranti nella competenza del legislatore regionale; tale contrasto non potrebbe essere risolto col mero criterio della prevalenza del legislatore statale; le modalità di raccordo fra Stato e Regioni, infine, appaiono anche in questo caso gravemente insufficienti.

L'art. 17, comma 1, definisce principi e criteri direttivi per il **riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche**. Le argomentazioni sviluppate dalla Regione Veneto sono in buona misura analoghe a quelle esposte a proposito dell'art. 11.

L'art. 18 delega il Governo a operare un **riordino della disciplina delle partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche**. Non precisando il loro ambito di applicazione – così da risultare riferite anche alle società partecipate dalle Regioni – tali disposizioni si pongono in contrasto con l'autonomia organizzativa delle Regioni stesse (come ricostruita in questo ambito dalla sentenza Corte cost. n. 229/2013). Risultano lesivi delle competenze regionali anche i principi e criteri direttivi dettati in vista del **riordino delle società partecipate dagli enti locali**. Anche in questo caso non paiono pienamente soddisfatte le esigenze discendenti dal principio di leale collaborazione.

L'art. 19, da ultimo, delega il Governo a **riordinare i servizi pubblici locali d'interesse economico generale**. Tale delega ha un ambito di applicazione

estremamente ampio e pare perciò destinata a interferire con materie, come il trasporto pubblico locale e l'organizzazione amministrativa regionale e degli enti locali, pacificamente rientranti nella competenza residuale delle Regioni. Anche in questo caso, infine, risultano indebitamente sacrificati i raccordi con le Regioni. [G. Delledonne]

Ricorso n. 95 del 2015 **LA REGIONE VENETO IMPUGNA IL DECRETO-LEGGE "ENTI LOCALI"**

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 19 ottobre 2015 (della Regione Veneto), in GU 1a serie speciale, n. 50 del 2015

[Decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, artt. 5, commi da 1 a 6; 7, comma 9-*quinquies*; 9-*bis*; 9-*ter*, commi 1, 2, 3, 4, 5, 8 e 9; 9-*quater*, commi 1, 2, 4, 5, 6 e 7; 9-*septies*, commi 1 e 2]

(Cost., artt. 3, 5, 32, 97, 117, commi secondo, terzo e quarto, 118 e 119; principio di leale collaborazione; legge cost. 20 aprile 2012, n. 1, art. 5, lett. g); legge 24 dicembre 2013 [*rectius* 2012], n. 243, art. 11)

La Regione Veneto impugna diverse disposizioni del d.l. n. 78/2015, riguardanti gli enti locali, la sanità pubblica o la contabilità pubblica.

I primi sei commi dell'art. 5 includono la **polizia provinciale** tra le funzioni provinciali che devono essere riallocate con legge regionale ai sensi dell'art. 89 della legge n. 56/2014. Si tratta, in primo luogo, di una **violazione dell'accordo raggiunto l'11 settembre 2014 in sede di Conferenza unificata**, che espressamente escludeva la polizia provinciale dal novero delle funzioni da riallocare: risulta dunque leso il principio di leale collaborazione. Questa disciplina, particolarmente analitica, reca inoltre un **vulnus alle competenze regionali** in materia di polizia amministrativa locale.

L'art 7, comma 9-*quinquies*, del d.l. n. 78/2015 introduce una **sanzione** a carico delle Regioni che non abbiano adempiuto il già citato accordo dell'11 settembre 2014, consistente nel versare a Province e Città metropolitane le somme corrispondenti alle spese da queste sostenute per le funzioni non fondamentali. Ad avviso della Regione ricorrente, si tratta di **un'ipotesi inedita di esercizio del potere sostitutivo, non riconducibile all'art. 120 Cost. né alle altre ipotesi contemplate dall'ordinamento**. La disposizione impugnata violerebbe inoltre, per il tramite dei principi di proporzionalità, ragionevolezza e buon andamento, gli artt. 3 e 97 Cost. La violazione di tali principi ridonda sulle competenze regionali costituzionalmente garantite di cui agli artt. 117, commi terzo e quarto, e 118 Cost. Parimenti violato sarebbe l'art. 119 Cost., che non può tollerare obblighi statali di destinazione vincolata di risorse regionali.

Gli artt. 9-*bis*, 9-*ter*, 9-*quater* e 9-*septies*, infine, introducono una serie di **tagli meramente lineari sulla spesa sanitaria**, senza alcuna considerazione dei costi standard né dei livelli di spesa delle Regioni virtuose. Alla riduzione del livello di finanziamento continua però a corrispondere l'obbligo, posto a carico delle Regioni, di garantire il finanziamento dei Livelli essenziali di assistenza. Oltre agli artt. 117, commi terzo e quarto 118 e 119, risultano cioè violati anche gli artt. 32 e 117, secondo comma, lett. m), della Costituzione. [G. Delledonne]

[Con ricorso n. 96 del 2015, pubblicato in GU 1a serie speciale, n. 51 del 2015, la Regione Umbria ha impugnato l'art. 7, comma 9, del d.l. n. 78/2015; con ricorso n. 97 del 2015, pubblicato in GU 1a serie speciale, n. 51 del 2015, la Regione Liguria ha impugnato

l'art. 9, in particolare i commi 1 e 2; con ricorso n. 98 del 2015, non ancora pubblicato, la Regione siciliana ha impugnato l'art. 1, comma 10.]

Ricorso n. 97 del 2015
“CONTENIMENTO” DELLA SPESA SANITARIA:
TAGLI SECCHI TRAVESTITI DA RISPARMI?

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato il 22 ottobre 2015 (della Regione Liguria), in GU, 1a SS, n. 51 del 2015

[D.l. 19 giugno 2015, n. 78, art. 9-*septies*, commi 1 e 2, introdotto in sede di conversione dalla legge 6 agosto 2015, n. 125]

(Cost., artt. 3, 32, 77, 97, 117, secondo e terzo comma, 118, 119, primo e quarto comma, e 120; principi di ragionevolezza e leale collaborazione)

Le norme in questione riducono il finanziamento statale al SSN di 2.352 milioni di euro dal 2015, allo scopo di realizzare il contributo delle Regioni agli obiettivi finanziari nazionali stabilito dalla legge di stabilità per il 2015, nonché in attuazione delle misure per la razionalizzazione della spesa sanitaria previste in due intese Stato-Regioni dello stesso anno, nonché in altre disposizioni dello stesso d.l. n. 78 del 2015. Fermi restando i livelli essenziali delle prestazioni e il risultato finanziario perseguito, le Regioni possono anche adottare misure alternative.

La Regione Liguria – che non ha partecipato (dopo il cambio di colore politico del governo regionale, a seguito alle elezioni della primavera del 2015) alla seconda delle due intese richiamate – ritiene che queste norme le sottraggano 65 milioni di euro e, dunque, le bersaglia con sei motivi di censura.

Anzitutto, secondo la ricorrente (la quale cita anche pareri delle Commissioni parlamentari e stime della Corte dei conti), **è irrealistico pensare che le misure di risparmio prefigurate coprano in modo effettivo il taglio di risorse**. Quantomeno, posto che non sono misure di immediata applicazione, il taglio avrebbe dovuto essere differito. Per giunta, la spesa sanitaria è destinata ad aumentare per effetto sia degli stanziamenti previsti (nella legge di stabilità 2015) per l'acquisto di farmaci innovativi, sia dello sblocco degli stipendi. Tale è l'incertezza che, secondo la ricorrente, il riferimento alle misure alternative che le singole Regioni possono adottare serve soprattutto come cautela, da parte dello Stato, per la prevedibile evenienza che i risparmi da esso previsti non si realizzino o non bastino. In questo modo, però, la legge statale rende incerte e inadeguate le fonti di finanziamento della spesa regionale, senza alcuna verifica circa la compatibilità tra la riduzione delle risorse e la garanzia dei livelli essenziali.

Inoltre, **il taglio ha carattere permanente**: è destinato a valere dal 2015 in poi. Un'interpretazione sistematica (che tenga conto anche delle norme sugli obiettivi finanziari complessivi alle quali le norme in questione si ricollegano) potrebbe forse far concludere che il taglio è attualmente previsto solo fino al 2016; ma, nel dubbio, la Regione pone comunque la questione all'attenzione della Corte.

Ancora, la Liguria lamenta che **il taglio lineare del finanziamento sanitario è incompatibile con la logica dei costi standard e della graduale convergenza verso di essi**: a maggior ragione perché i risparmi, conseguenti all'ipotizzata razionalizzazione, non sono destinati a rimanere a disposizione delle Regioni. Ciò sarebbe irragionevole e incoerente con l'attuazione che l'art. 119 Cost. ha ricevuto attraverso la legge n. 42 del

2009, il d.lgs. n. 68 del 2011 (sul cd. federalismo fiscale regionale) e il Patto per la salute 2014-2016.

Ex art. 77 Cost. si osserva, poi, che **le norme in questione sono state introdotte in sede di conversione di un decreto-legge** (con un maxi-emendamento), **ma sono eterogenee rispetto al contenuto originario di questo**: tanto che il titolo del provvedimento è stato ampiamente modificato.

Il taglio violerebbe inoltre il **legittimo affidamento della Regione**: si applica dal 2015, ma è stato deciso nell'agosto di quell'anno, quando la programmazione della spesa era già avvenuta, con grave perturbamento degli impegni di spesa già assunti.

Da ultimo, sono richiamati i **criteri per il riparto degli obiettivi finanziari complessivi tra le Regioni**. Il totale dei contributi richiesti – e realizzati anche mediante il taglio in questione – dovrebbe essere ripartito tra i singoli enti in base a criteri che includono il PIL e la popolazione residente. Ciò corrisponderebbe a **criteri perequativi alternativi rispetto a quello di cui all'art. 119, comma terzo, Cost.** (capacità fiscale per abitante) e, per questo, illegittimi. [M. Massa]

Questioni di legittimità in via incidentale

Ordinanza n. 196 del 2015 “CASE MOBILI” E (ASSENZA DI) TITOLI ABILITATIVI NELLA LEGISLAZIONE CAMPANA

Ordinanza emessa il 2 febbraio 2015 dal Consiglio di Stato sul ricorso proposto dal Ministero per i beni e le attività culturali e altri contro C.C. e altri in GU, 1a serie speciale, n. 40 del 2015

[Legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4, art. 1, comma 129]

(Cost., artt. 3, 9, 32 e 117, comma 2, lett. s e 3)

In base all'impugnato art. 1 della l. reg. Campania n. 4 del 2011, l'installazione dei manufatti oggetto del giudizio *a quo* (trentuno case mobili, quattro strutture in ferro e sette *roulottes*) non necessiterebbe di previa autorizzazione né ai fini edilizio-urbanistici, né ai fini paesaggistici.

Ad avviso del Consiglio di Stato remittente, siffatta previsione violerebbe la consolidata giurisprudenza (non soltanto amministrativa) in tema di **necessità del titolo edilizio per le c.d. case mobili** e, più in generale, per le costruzioni che non rientrino tra quelle effettivamente precarie (cioè le costruzioni che, per loro natura, non risultino destinate a una durata provvisoria e delimitata nel tempo). In particolare, la norma regionale contrasterebbe con i concetti di “costruzione”, da intendersi quale trasformazione del territorio giuridicamente rilevante, ai sensi del Testo unico dell'edilizia (cfr. artt. 10 e 3, co. 1, lett. e, d.p.r. n. 380 del 2001), costituente principio fondamentale della materia di legislazione concorrente “governo del territorio”; e di “modifica di rilievo paesaggistico”, rimessa alla legislazione esclusiva dello Stato in materia di “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”. A quest'ultimo proposito, la norma regionale disapplicherebbe il regime di gestione del vincolo proprio delle zone oggetto di vincolo paesaggistico (come quella che viene in rilievo nel caso in questione), con la conseguente violazione di due ulteriori norme costituzionali: l'art. 9, co. 2, poiché la legge

regionale campana sottrarrebbe la corrispondente porzione del paesaggio vincolato alla pubblica funzione di tutela; l'art. 3, per irragionevole disparità di trattamento rispetto al tradizionale regime autorizzatorio, dato che, nello stabilire che i richiamati manufatti "non costituiscono attività rilevanti ai fini urbanistici, edilizi e paesaggistici", l'impugnata normativa consentirebbe di omettere la valutazione di compatibilità sia dal punto di vista edilizio, che paesaggistico.

Il Collegio remittente afferma inoltre che il territorio dei parchi (nazionali o regionali) può essere oggetto di disciplina regionale (con riguardo alle materie riconducibili all'art. 117, co. 3 e 4, Cost.), purché in linea con il nucleo minimo di salvaguardia del patrimonio naturale di cui alla l. n. 694 del 1991 ("Legge quadro sulle aree protette"), cui la medesima Regione non può derogarvi.

Infine, il Consiglio di Stato ricorda che l'art. 9 Cost., principio fondamentale della Costituzione, conferisce al **paesaggio** il carattere di **bene primario e assoluto** (cfr. ad es. Coste cost., nn. 182-183 del 2006), la cui tutela costituisce un **interesse prevalente** rispetto a qualunque altro interesse e, pertanto, deve essere anteposta anche alle esigenze urbanistico-edilizie (cfr. ad es. Cons. St., sez. VI, n. 4875 del 2012), nonché alla libera iniziativa economica e alle facoltà proprietarie in ordine all'utilizzo dei beni (cfr. Cons. St., sez. VI, n. 2083 del 2012). [A. Candido]

Ordinanze n. 198 e n. 218 del 2015 LA NUOVA RESPONSABILITÀ CIVILE INTIMIDISCE I MAGISTRATI?

Ordinanza n. 198

Ordinanza emessa il 12 maggio 2015 dal Tribunale di Verona nel procedimento civile promosso da Vivere Bio S.c. a r.l. in liquidazione contro Azienda agricola di B.L. e B.F. in GU, 1a serie speciale, n. 40 del 2015

[Legge 27 febbraio 2015, n. 18: art. 2, comma 1, lett. a, b e c; art. 3, comma 2; art. 4; art. 6]

(Cost., artt. 3, 24, 25, comma 1, 81, comma 3, 101, comma 2, 111, comma 2)

Nell'ambito di un giudizio civile avente ad oggetto la richiesta di concessione della provvisoria esecuzione in un procedimento di opposizione a decreto ingiuntivo, il Tribunale di Verona ha sollevato questione di legittimità costituzionale di alcune delle norme introdotte dalla l. 27 febbraio 2015, n. 18 ("Disciplina della responsabilità civile dei magistrati"), ritenendole immediatamente produttive di una responsabilità potenziale del giudice adito.

L'ordinanza, che probabilmente pone qualche dubbio rispetto al requisito della rilevanza (per quanto il remittente richiami le decisioni del giudice delle leggi nn. 128 del 1974, 125 del 1977 e 196 del 1982, attraverso le quali la Corte ha affermato l'implicita rilevanza delle norme attinenti allo *status* del magistrato) si sofferma sulle **nuove ipotesi** che possono dare luogo a **responsabilità** dello Stato e del magistrato, facendo in particolare riferimento a quella del **travisamento del fatto o delle prove**.

Nell'assetto di cui alla l. n. 177 del 1988, la valutazione dei fatti e delle prove non poteva mai dare luogo a responsabilità del magistrato e nemmeno dello Stato (c.d. clausola di salvaguardia); siffatto principio era posto a garanzia dell'indipendenza e dell'autonomia del giudice (cfr. Corte cost., n. 18 del 1989). Viceversa, avrebbe potuto

legittimare una pretesa risarcitoria soltanto l'ignoranza – purché inescusabile – da parte del giudice di fatti che fossero o non fossero risultati dagli atti di causa, o la cui esistenza non fosse stata controversa (così stabiliva l'art. 2, co. 3 della l. n. 177 del 1988).

A differenza del sistema normativo previgente, ad avviso del giudice *a quo*, la novella del 2015 ha ridotto l'ambito di operatività della clausola di salvaguardia, **ampliando i casi di colpa grave** sia numericamente (con l'introduzione delle ipotesi del travisamento del fatto e delle prove), che oggettivamente (eliminando il riferimento alla negligenza inescusabile quale presupposto per l'integrazione degli illeciti che legittimano la richiesta risarcitoria).

Tra l'altro, a dire del Tribunale di Verona, il legislatore ha fatto ricorso alla nozione di travisamento del fatto e delle prove senza porsi il problema della sua possibile coincidenza con la fattispecie integrante l'illecito disciplinare di cui all'art. 2, co. 1, lett. h), d.lgs. n. 109 del 2006 e, al contempo, senza delimitarne adeguatamente i confini, così violando gli artt. 101, co. 2 e 111, co. 2 della Costituzione. Infatti, secondo il remittente, la nuova legge consentirebbe “di censurare qualsiasi valutazione dei fatti o del materiale probatorio compiuta dal giudice del giudizio *a quo*, che risulti non gradita o sfavorevole, semplicemente qualificandola come travisamento”. Allo stesso modo, la norma sarebbe irragionevole (e, dunque, lesiva dell'art. 3 Cost.) poiché **svuoterebbe di significato la clausola di salvaguardia**, che risulta oggi difficilmente definibile.

Altro aspetto criticabile della l. n. 18 del 2015 è costituito dall'abrogazione dell'art. 6 della l. n. 117 del 1988, che prevedeva una fase preliminare in cui il Tribunale, investito di una domanda risarcitoria nei confronti dello Stato per fatto illecito del magistrato, avrebbe prima dovuto verificare una serie di condizioni e, solo una volta che la domanda fosse stata ritenuta ammissibile, avrebbe potuto disporre la prosecuzione del giudizio e la trasmissione degli atti al titolare dell'azione disciplinare. L'**eliminazione del filtro di ammissibilità** comporterebbe secondo il giudice *a quo* una violazione degli artt. 25, 101, co. 2 e 111, co. 2, attribuendo a una parte del giudizio la possibilità di instaurare azioni disciplinari anche temerarie, così influenzando sulla serenità del magistrato e, quindi, sull'esercizio della funzione giurisdizionale.

Peraltro, mentre in passato il giudizio preventivo di ammissibilità doveva svolgersi in Camera di consiglio e concludersi in tempi predefiniti, ogni nuovo giudizio di responsabilità – anche se inammissibile – si svolgerà nelle forme del **giudizio ordinario di cognizione**, con tempistiche molto più lunghe e con la conseguente lesione dell'art. 3 Cost., poiché la normativa impugnata trascura le finalità deflattive che la riforma intendeva realizzare.

Inoltre, il Tribunale di Verona considera la l. n. 18 del 2015 incostituzionale (per contrasto con gli artt. 3 e 24, co. 1, Cost.) nella parte in cui prevede l'obbligo di esercitare l'azione di rivalsa verso il magistrato, poiché sottrae alla Presidenza del Consiglio il diritto di valutare la convenienza della predetta azione sulla base di un raffronto tra i costi del giudizio risarcitorio nei confronti dello Stato, i possibili costi del giudizio nei riguardi del magistrato e, infine, la probabilità di successo del medesimo.

Da ultimo, ad avviso del giudice remittente, ulteriore ragione di incostituzionalità deriva dal fatto che la legge n. 18 del 2015 non indica i mezzi per fare fronte ai maggiori oneri derivanti dall'applicazione della normativa impugnata. [A. Candido]

Ordinanza n. 218

Ordinanza dell'8 maggio 2015 emessa dal Tribunale di Treviso nel procedimento penale a carico di C.S., in GU, 1a SS, n. 43 del 2015

[Legge 27 febbraio 2015, n. 18, artt. 2-5]

(Cost., artt. 3, 101, 104 e 113)

Il rimettente giudica sul caso del proprietario di un capannone, dato in affitto, in cui erano custodite quasi cinque tonnellate di sigarette di contrabbando. Sulla questione decisiva (se l'imputato sapesse cosa si trovava nel capannone) risultano solo **elementi indiziari, la cui valutazione è «particolarmente difficile e “rischiosa”»** e, per questo, fa venire in risalto «i riflessi negativi – e costituzionalmente illegittimi – della nuova disciplina della responsabilità civile dei magistrati introdotta con la legge 27 febbraio 2015, n. 18».

Benché non direttamente applicabile nel giudizio *a quo*, la nuova disciplina è comunque **rilevante perché influisce sullo status del giudice**, attenuando la protezione legale che gli è attribuita nell'esercizio della funzione (argomento desunto da Corte cost., n. 18 del 1989).

Nel merito, richiamato il contenuto della riforma e i pertinenti principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale, il rimettente formula tre censure. Anzitutto, **l'affermazione della responsabilità, anche nell'interpretazione del diritto e nella valutazione di fatti e prove, quando sussista colpa grave** (violazione manifesta della legge; travisamento dei fatti; affermazione, o diniego, di fatti manifestamente sussistenti, o insussistenti; provvedimento cautelare fuori dai casi di legge o senza motivazione) **può incrinare l'imparzialità** del giudice: può indurlo a decisioni che lo esponano meno al rischio di reazioni, soprattutto in valutazioni più opinabili o questioni in cui siano in gioco grandi interessi economici; oppure anche a un atteggiamento di appiattimento e conformismo nei confronti dei precedenti. **Né il principio criticato è imposto dal diritto UE**: il quale, per il caso di danni causati dalla propria violazione manifesta, esige bensì un risarcimento per il danneggiato, ma non la rivalsa da parte dello Stato nei confronti dei magistrati – che è stata, anzi, sconsigliata da una raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa.

Inoltre, **l'abolizione del filtro preliminare**, rispetto a domande manifestamente infondate, **elimina una garanzia cui lo stesso giudice delle leggi aveva riconosciuto rilievo costituzionale**, per l'attitudine di essa a prevenire azioni temerarie e intimidatorie. Il che è a maggior ragione necessario, dal momento che la nuova disciplina potrebbe consentire giudizi di responsabilità in merito a valutazioni, segnatamente in sede penale, ancora *sub iudice*.

Infine, la possibilità che alla rivalsa seguano **trattenute fino a un terzo dello stipendio** del magistrato esponono costui a un regime irragionevolmente più esigente rispetto a quello degli altri funzionari pubblici, per i quali vale la regola della pignorabilità degli stipendi al massimo per un quinto. [M. Massa]

Ordinanza n. 203 del 2015
MANCA LA DICHIARAZIONE DI VALORE?
IL RICORSO CONTRO L'INPS È INAMMISSIBILE

Ordinanza del 6 marzo 2016 della Corte d'Appello di Torino, in GU, 1a serie speciale, n. 41

[Art. 152 disp.att. c.p.c., come modificato dall'art. 38, primo comma, lett. b), n. 2 del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, conv. con modifiche dalla l. 15 luglio 2011, n. 111]

(Artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 C.E.D.U.)

Una recente modifica all'art. 152 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura civile ha introdotto **l'obbligo dell'indicazione di valore** nei «giudizi promossi

per ottenere prestazioni previdenziali» **al fine di limitare l'importo liquidabile per le spese di lite, che, in ogni caso «non possono superare il valore della prestazione dedotta in giudizio».**

Benché la *ratio* della disposizione sia, dunque, quella di favorire la parte soccombente evitando di esporla ad un esborso eccessivamente gravoso, il legislatore ha anche disposto che la dichiarazione di valore debba essere formulata **«a pena di inammissibilità del ricorso».**

Secondo i giudici della Corte d'Appello di Torino, tale ultima previsione sarebbe irragionevole, in quanto una conseguenza «grave e di così radicale portata quale l'inammissibilità del ricorso» sarebbe inadeguata «rispetto allo scopo a cui è collegata». E la sproporzione risulterebbe ancor più evidente nei casi in cui il risultato voluto «sia stato comunque positivamente raggiunto, non essendovi ragione per dubitare che la liquidazione delle spese abbia superato il valore capitale». Peraltro, i giudici rimettenti ritengono che la predetta inammissibilità possa (e debba) essere rilevata, anche d'ufficio, in ogni stato e grado del giudizio, con la conseguenza che gli effetti sarebbero ancora più gravi laddove - come nel caso di specie - ciò avvenga in grado d'appello e ad anni di distanza dalla instaurazione della controversia.

Un secondo profilo di illegittimità della disposizione censurata deriverebbe dalla violazione del principio CEDU in base al quale «le limitazioni all'accesso alla tutela giurisdizionale per motivi formali non devono pregiudicare l'intima essenza di tale diritto»: in particolare, tali limitazioni non sarebbero compatibili con l'art. 6, primo comma, CEDU «qualora esse non perseguano uno scopo legittimo, ovvero **qualora non vi sia una ragionevole relazione di proporzionalità tra il mezzo impiegato e lo scopo perseguito**» (cfr. Walchli c. Francia, 26 luglio 2007; Faltejsek c. Repubblica Ceca, 15 maggio 2008). La sproporzione («evidente e intollerabile») tra mezzo e fine emerge, ad avviso dei giudici rimettenti, dall'effetto distorsivo che conseguirebbe, in concreto, ad una pronuncia di inammissibilità: da una parte, il ricorrente (un minore) sarebbe costretto ad intraprendere una nuova iniziativa giudiziaria (con lesione del valore della ragionevole durata del processo); dall'altra, il decorso dei termini di decadenza e prescrizione rischierebbero di precludergli (per una mera omissione formale) la possibilità di ottenere il riconoscimento del proprio diritto «ad una prestazione previdenziale che rientra nell'alveo di copertura dell'art. 38 della Costituzione». [F. Conte]

Ordinanza n. 206 del 2015

ESIGENZE CAUTELARI ECCEZIONALI E REITERAZIONE DI MISURE CAUTELARI

Ordinanza del 28 maggio 2015 emessa dal G.I.P. del Tribunale di Nola nel procedimento penale a carico di F.M., in GU 1a serie speciale, n. 42 del 2015

[Codice di procedura penale, art. 309, comma 10]

(Cost., artt. 3, 101, secondo comma, e 104, primo comma)

Nel procedimento *a quo* il giudice per le indagini preliminari ha emesso, nei confronti dell'indagato, la misura coercitiva del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa. Questa è stata successivamente dichiarata inefficace dal Tribunale del riesame. In seguito, il pubblico ministero ha nuovamente chiesto l'emissione della medesima misura nei confronti dell'indagato.

Il giudice rimettente osserva che era invalso il principio per cui **l'inefficacia dell'ordinanza che dispone la misura cautelare, determinata dall'inosservanza dei**

termini stabiliti per la fase del riesame, non preclude la reiterazione del provvedimento coercitivo: in tal caso, infatti, la misura originaria decade a causa di **vizi puramente formali**. Nel 2015, però, la legge n. 47/2015 ha modificato, proprio su questo punto, il comma 10 dell'art. 309 c.p.p., cosicché ora l'ordinanza che dispone la misura coercitiva, **salvo eccezionali esigenze cautelari specificamente motivate**, non può essere rinnovata.

Ora, la categoria delle eccezionali esigenze cautelari era tradizionalmente prevista per legittimare l'adozione della misura cautelare della custodia in carcere in situazioni particolarissime e ricollegabili a condizioni soggettive dell'indagato, quali la gravidanza, l'età avanzata o la tossicodipendenza. Nel novellato art. 309, comma 10, c.p.p., invece, le eccezionali esigenze cautelari vengono in rilievo per legittimare la rinnovazione di qualsiasi misura cautelare coercitiva. Ciò risulta problematico per diversi ordini di ragioni. In primo luogo, appare illogico il nesso tra ragioni formali – quelle che portano alla perdita di efficacia della misura cautelare – ed esigenze cautelari – a fronte di un quadro indiziario che si presume immutato – con un irragionevole bilanciamento fra tutela della collettività e tutela della libertà personale.

L'art. 309, comma 10, inoltre, riserva alla caducazione della misura cautelare in sede di riesame un trattamento ingiustificatamente differenziato rispetto a quello previsto per l'ipotesi d'inefficacia conseguente all'omesso interrogatorio entro il termine di legge (art. 302 c.p.p.), per il quale non è richiesta la motivata presenza di esigenze eccezionali. Lo stesso si può dire, nella procedura di mandato di arresto europeo, con riferimento alla sopravvenuta inefficacia, ancora per ragioni formali, dell'ordinanza restrittiva della libertà personale: anche in questo caso la caducazione della misura non comporta alcun irrigidimento delle condizioni richieste per la reiterazione del titolo.

Risulterebbero inoltre lese l'eguaglianza dei coindagati e il principio di soggezione del giudice alla sola legge: il vigente testo del comma 10 dell'art. 309, infatti, condiziona il fruttuoso esercizio del potere cautelare all'azione di soggetti – quelli incaricati delle operazioni di notifica dell'avviso all'indagato – estranei alla giurisdizione.

Per tutte queste ragioni, il giudice *a quo* propone la questione di legittimità costituzionale dell'art. 309, comma 10, c.p.p., lamentando la violazione degli artt. 3, 101, secondo comma, e 104, primo comma, Cost. e del principio di ragionevolezza. [G. Delledonne]

Ordinanza n. 207 del 2015 **UN CASO DI SPOILS SYSTEM IN UNA LEGGE DELLA REGIONE CALABRIA**

Ordinanza del 21 maggio 2015 emessa dal TAR Calabria sul ricorso proposto da L.M. contro Regione Calabria e altri, in GU 1a serie speciale, n. 42 del 2015

[Legge della Regione Calabria 3 giugno 2005, n. 12, art. 1, comma 1]

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

Il ricorrente nel giudizio *a quo* aveva presentato istanza di partecipazione a una selezione pubblica per soli titoli, indetta dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale della Calabria, per la nomina a presidente di una società finanziaria regionale. Fra maggio e luglio 2014 la Regione aveva accolto tale istanza, procedendo quindi alla nomina del ricorrente a presidente di tale società per tre esercizi. Alcune settimane dopo la proclamazione del nuovo Presidente della Regione e dei nuovi membri del Consiglio

regionale eletti nel novembre 2014, però, al medesimo soggetto era notificata la comunicazione di avvio del procedimento per la presa d'atto della decadenza dalla carica ricoperta. Subito dopo, tale carica costituiva l'oggetto di una nuova procedura selettiva indetta dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale. Il ricorrente decideva perciò di agire dinanzi al giudice amministrativo.

Esaminando la questione, il giudice *a quo* rileva che nella vicenda è stato applicato l'art. 1, comma 1, della legge reg. n. 12/2005, che dà luogo a una sorta di *spoils system* regionale. Tale disposizione prevede, fra l'altro, che le nomine degli organi di vertice e dei componenti o dei rappresentanti regionali nei consigli di amministrazione delle società controllate o partecipate dalla Regione – purché effettuate nei nove mesi antecedenti le elezioni regionali – decadano alla data di proclamazione del nuovo Presidente della Regione. Il giudice *a quo* ritiene di poter inquadrare questa previsione alla luce dell'orientamento giurisprudenziale della Corte costituzionale in materia di *spoils system* maturato dal 2007 a oggi. **La disposizione in esame collegano la decadenza automatica del rapporto di ufficio del ricorrente – sorto all'esito di una selezione pubblica e non *intuitu personae* – a una causa estranea alle vicende del rapporto stesso, in assenza di valutazioni concernenti i risultati delle sue prestazioni e la qualità del suo operato;** è perciò possibile ravvisare un contrasto con gli artt. 97 e 98 Cost., sotto i molteplici profili dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione, del principio del giusto procedimento e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa. [G. Delledonne]

Ordinanza n. 208 del 2015 **RISORSE DELLE CASSE DI PREVIDENZA E RISANAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA**

Ordinanza del 4 giugno 2015 emessa dal Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore dei dottori commercialisti, R.G. e W.A. contro il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in GU 1a serie speciali, n. 42 del 2015

[Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 8, comma 3]

(Cost., artt. 2, 3, 23, 35, 36, 38, 53, 97)

La Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore dei dottori commercialisti e gli altri ricorrenti nel giudizio *a quo* hanno impugnato i provvedimenti applicativi dell'art. 8 del d.l. n. 95/2012. Nell'ambito del più ampio processo di razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica, tale disposizione ha **esteso** agli enti e organismi dotati di autonomia finanziaria e che non ricevono trasferimenti dal bilancio dello Stato, anche se costituiti in forma societaria, **gli obiettivi di risanamento della finanza pubblica**. A tali enti si chiede di adottare interventi di razionalizzazione al fine di ridurre la spesa per consumi intermedi; **le somme derivanti da tale riduzione sono versate ogni anno in un capitolo apposito del bilancio dello Stato**.

La sentenza di primo grado, appellata dai ricorrenti nel giudizio *a quo*, ha affermato la natura di amministrazioni pubbliche delle Casse di previdenza, ritenendo perciò non illogica questa scelta del legislatore. Diverso, invece, è l'avviso del Consiglio di Stato, che decide perciò di proporre questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, del d.l. n. 95/2012. **Dirimente non è tanto la riconducibilità delle Casse di previdenza al**

genus delle amministrazioni pubbliche, quanto la provenienza da soggetti privati delle contribuzioni ch'esse ricevono.

Il giudice *a quo* ravvisa, in primo luogo, una violazione dell'art. 23 Cost.: somme versate alle Casse sono distratte dalla loro causa tipica e dalla ragione, normativamente prevista, che legittima l'imposizione. Il fatto che somme destinate a finalità previdenziali siano distratte per esigenze diverse e generali di finanza pubblica dà inoltre luogo a una violazione degli artt. 35, 36 e 38. Sarebbero poi violati principi, discendenti dagli artt. 2, 3 e 97 Cost., attinenti all'autonomia dell'ente-Cassa di previdenza e al buon andamento della sua attività. Da ultimo, risultano violati gli artt. 3 e 53 Cost. perché il prelievo disciplinato dalla disposizione impugnata – e stabilito in misura percentualmente fissa in relazione all'ammontare della spesa per consumi intermedi nel 2010 – non tiene in alcun conto la capacità contributiva del soggetto, né qualsivoglia criterio di progressività. [G. Delledonne]

Ordinanza n. 213 del 2015
PROSCIoglimento PER PARTICOLARE TENUITÀ DEL FATTO SENZA
DIBATTIMENTO:
E SE L'IMPUTATO PREFERISSE UNA FORMULA DI ASSOLUZIONE PIÙ PIENA?

Ordinanza del 7 maggio 2015 emessa dal Giudice di pace di Matera nel procedimento penale a carico di C.G., in GU, 1a SS, n. 43 del 2015

[Art. 131-*bis* cod. pen., introdotto dall'art. 1, comma 2, del d.lgs. 16 marzo 2015, n. 28; art. 4, d.lgs. n. 28 del 2015]

(Cost., artt. 2, 3, 24, 27 e 111; Carta dei diritti fondamentali UE, artt. 3 e 48)

Il d.lgs. n. 28 del 2015 ha introdotto l'esclusione della punibilità per reati meno gravi (pena detentiva non oltre cinque anni o pena pecuniaria, da sola o insieme alla predetta pena detentiva), quando l'offesa sia particolarmente tenue e il comportamento non abituale (secondo parametri di valutazione pure ivi stabiliti). Pronunciandosi su di un'imputazione per lesioni personali, il giudice ritiene che sussisterebbero i presupposti per l'applicazione della nuova normativa e per il conseguente proscioglimento.

Tuttavia, il rimettente dubita della legittimità costituzionale di un **proscioglimento per tenuità del fatto, che sia pronunciato prima del dibattimento, senza che all'imputato sia data la possibilità di opporsi al fine di ottenere una formula assolutoria più piena**. In assenza di tale possibilità, al giudice concretamente non resterebbe altro che esaminare – senza contraddittorio – le prospettazioni del PM, già acquisite agli atti, per soppesare il reato nei profili di offensività e abitualità. Tuttavia, lo speciale tipo di proscioglimento in questione non è privo di effetti negativi nei confronti del reo: resta iscritto nel casellario giudiziale e, anche per questo, vulnera l'onorabilità dell'interessato. L'eventualità che ciò avvenga senza una possibilità di opporsi per l'imputato rappresenterebbe una violazione del diritto alla difesa, del giusto processo, della presunzione di non colpevolezza, del diritto all'onorabilità e alla reputazione, nonché del principio di ragionevolezza.

Dunque, viene sollevata questione di legittimità costituzionale sulle disposizioni sostanziali del d.lgs. n. 28 del 2015, e sulle norme ivi previste in tema di casellario giudiziale, **nella parte in cui non prevedono che l'imputato possa esprimere, con effetto vincolante per il giudice, il proprio dissenso alla dichiarazione di particolare tenuità del fatto**. [M. Massa]

[Nella stessa GU, vedi anche le ordinanze nn. 214 e 215, dello stesso rimettente].

Ordinanza n. 220 del 2015
I GIUDICI DELLA CORTE DEI CONTI
E LE DIVERSE VOCI DELLA RETRIBUZIONE DA PARTE DELLO STATO

Ordinanza emessa il 17 aprile 2015 dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da B.S. contro Corte dei conti ed altri, in GU, 1a serie speciale, n. 44 del 2015

[Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 489]

(Cost. artt. 3, 4, 36, 38, 97, 100, 101, 104 e 108)

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha contemporaneamente sollevato, in diversi giudizi, **numerose questioni di costituzionalità** sorrette dai medesimi presupposti; tutti i giudizi pendenti davanti al Giudice amministrativo sono stati intentati da magistrati contabili che hanno impugnato il provvedimento con cui il Segretario della Corte dei conti, in applicazione della normativa nazionale, preannunciava la decurtazione del trattamento economico per la somma eccedente il **limite massimo della retribuzione annua di chiunque riceva a carico delle finanze pubbliche emolumenti o retribuzioni**.

Tale limite, in ottemperanza a quanto disposto dall'art. 23-ter del d.l. n. 201 del 2011 (come convertito dalla l. n. 214 del 2011), è stato fissato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri il quale, così come prescritto dalla norma primaria, ha stabilito come parametro massimo di riferimento il trattamento economico del Primo Presidente della Corte di cassazione.

Vi è da aggiungere che, ai sensi dell'art. 1 co. 489 della l. n. 147 del 2013, tale limite si applica anche "ai soggetti già titolari di trattamenti pensionistici erogati da gestioni previdenziali pubbliche" tanto che le amministrazioni e gli enti pubblici non possono erogare ulteriori trattamenti economici omnicomprensivi che, sommati al trattamento pensionistico, eccedano la somma individuata dal citato Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Il ricorrente, oltre ad impugnare il provvedimento per diversi motivi attinenti alla presunta illegittimità e all'eccesso di potere nell'adozione dell'atto, ha richiesto al Giudice amministrativo di sollevare q.l.c. avente ad oggetto l'art. 1 co. 489 della l. n. 147 del 2013 in quanto tale norma violerebbe la Carta costituzionale sotto diversi profili; il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ritenendo non fondate le istanze proposte in merito all'esistenza di vizi dell'atto tali da comportarne l'annullamento, ha ritenuto di dover esaminare le questioni di legittimità costituzionale individuate dal ricorrente all'atto della proposizione del ricorso.

Ritenute tali questioni rilevanti proprio in ragione della corrispondenza tra il provvedimento assunto dall'Amministrazione e la legge citata, il Giudice amministrativo ha reputato **manifestamente infondate** alcune delle questioni di legittimità individuate dalla parte ricorrente; precisamente, non è stata ritenuta sussistente alcuna violazione dell'**art. 3 cost.** in quanto la previsione di un limite fissato dalla legge alle retribuzioni ed alle pensioni appare, una volta stabilito discrezionalmente dal legislatore, legittimo nel momento in cui lo stesso venga applicato a tutte le categorie di soggetti che ricevono emolumenti che gravano sulla finanza pubblica.

Manifestamente infondata, a detta del Giudice amministrativo capitolino, appare anche la q.l.c. che assume come parametro gli **artt. 3 e 117 co. 1 cost. (art. 6 della**

CEDU) in quanto fondanti il principio di tutela dell'affidamento; principio che viene riconosciuto come avente sicuramente valenza costituzionale nel nostro ordinamento ma che non si ritiene sia stato violato dall'art. 1 co. 489 della l. n. 147 del 2013. Ciò in quanto la previsione di limiti alle pubbliche retribuzioni risponde sicuramente ad obiettivi di interesse pubblico generale come il contenimento, la trasparenza e la congruità della spesa pubblica il che, secondo quanto stabilito dalla giurisprudenza e nel rispetto del principio di uguaglianza, può comportare anche modificazioni in senso sfavorevole di situazioni giuridiche esistenti.

L'art. 1 co. 489 della l. n. 147 del 2013 non violerebbe, secondo il TAR Lazio, nemmeno gli **artt. 3 e 53 cost.** nel momento in cui sottopone ad un'imposizione fiscale i soggetti che percepiscono una pensione dallo Stato e che, al contempo, esercitano una professione nell'ambito dell'Amministrazione pubblica a differenza dei soggetti che, invece, esercitano la libera professione o dipendono da un datore di lavoro privato. Ribadisce, infatti, il Giudice amministrativo come non si tratti di un'imposizione fiscale ma di una legittima decurtazione (a patto che sia operata nei confronti di tutti i soggetti) da quanto astrattamente percepibile di una somma pari a quelle che eccede il tetto massimo, legittimamente fissato dal legislatore; a poco rilevano le differenze con i lavoratori privati, in quanto gli emolumenti di tali lavoratori non sono chiaramente a carico dello Stato.

Diversamente il TAR Lazio ritiene che non possa essere qualificata come manifestamente infondata la q.l.c. che assume quale parametro di costituzionalità gli artt. 3, 4, 36, 38, e 97 cost. nonché gli artt. 100, 101, 104 e 108 cost.

Un primo aspetto di incostituzionalità della norma deriverebbe dal fatto che l'applicazione dell'art. 1 co. 489 della l. n. 147 del 2013 comporterebbe "che la **remunerazione della funzione di consigliere della Corte dei Conti risulti fortemente ridotta o del tutto azzerata**", con tutto ciò che ne consegue in termini di violazione del diritto al lavoro e del diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità dell'opera prestata.

Per di più, potrebbe ritenersi sussistente una **disparità di trattamento tra soggetti che svolgono la medesima funzione giudicante**, il che comporterebbe un indebolimento delle garanzie di indipendenza nell'esercizio delle funzioni. Sarebbe così violato l'art. 36 cost. nella parte in cui prevede espressamente il diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità (e qualità) del lavoro e, seppur in maniera indiretta, l'art. 38 cost. dato che la riduzione della retribuzione precluderebbe la pienezza della tutela assistenziale e previdenziale. Considerazioni simili portano il Tar Lazio a ritenere che sia possibile individuare una violazione degli artt. 3 co. 1 e 97 cost. in quanto la normativa oggetto della q.l.c. determinerebbe un'inevitabile disparità tra i diversi magistrati contabili dato che soggetti chiamati a svolgere le medesime funzioni sarebbero retribuiti in maniera significativamente diversa in ragione di eventuali posizioni già rivestite in precedenza; ciò comporterebbe, a detta del Giudice rimettente, **un evidente vulnus per i giudici di nomina governativa** dato che costoro sono spesso individuati tra persone di indubbio prestigio che hanno già ricoperto ruoli nell'ambito della Pubblica Amministrazione. Per tale ragione, l'attività prestata andrebbe in ogni caso retribuita a prescindere dall'eventuale percezione di una somma a titolo di pensione in seguito ad un precedente incarico.

Infine, viene individuato un'ulteriore motivo di illegittimità costituzionale nella violazione degli artt. 100, 101, 104, e 108 cost. in quanto l'art. 1 co. 489 della l. n. 147 del 2013 violerebbe lo *status* di **autonomia ed indipendenza dei magistrati contabili**; ciò, a detta del Giudice, anche alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale ha affermato che il trattamento economico dei magistrati attinge alle stesse garanzie di indipendenza sottratte alla libera disponibilità del legislatore. [E. Sparacino]

Ordinanza n. 231 del 2015
IL TRATTAMENTO ECONOMICO DEI CONSIGLIERI DI STATO

Ordinanza emessa il 14 luglio 2015 dal Consiglio di Stato sul ricorso proposto da G.S. e altri contro Presidenza del Consiglio dei ministri in GU, 1a serie speciale, n. 45 del 2015

[Legge 23 dicembre 2000, n. 388, art. 50, comma 4, penultimo e ultimo periodo]

(Cost., artt. 3, 97, 117, comma 1; CEDU, artt. 6 e 13)

Con sentenza impugnata innanzi al Consiglio di Stato, il Tar del Lazio ha respinto il ricorso proposto da diversi consiglieri di Stato finalizzato a ottenere l'annullamento della nota con cui la Presidenza del Consiglio dei ministri aveva respinto le istanze di esecuzione di nove decisioni del 1999 di accoglimento dei ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica finalizzati all'erogazione del trattamento economico spettante, a titolo di adeguamento stipendiale, ai sensi dell'art. 4, co. 9, l. 6 agosto 1984, n. 425. Siffatta norma, abrogata dall'art. 50, co. 4, l. 23 dicembre 2000, n. 388 a decorrere dalla data di entrata in vigore del d.l. 11 luglio 1992, n. 333 (conv. con mod. in l. 8 agosto 1992, n. 359), stabiliva che "per il personale che ha conseguito la nomina a magistrato di corte d'appello o a magistrato di cassazione [...], l'anzianità viene determinata in misura pari a quella riconosciuta al magistrato di pari qualifica con maggiore anzianità effettiva che lo segue nel ruolo".

A fronte del diniego – opposto dalla Presidenza del Consiglio – di attribuzione del trattamento economico riconosciuto agli interessati in seguito alle decisioni favorevoli del Capo dello Stato, questi ultimi proponevano ricorso per l'esecuzione del giudicato innanzi al Consiglio di Stato. La pronuncia favorevole dei Giudici di Palazzo Spada veniva tuttavia annullata dalla Corte regolatrice per difetto di giurisdizione (Cass., S.U., 18 dicembre 2001, n. 15978).

Nel frattempo, a fronte di un ulteriore contenzioso instaurato dagli interessati, veniva sollevata questione di legittimità costituzionale del richiamato art. 50, co. 4, l. n. 388/2000 cit., poiché la portata retroattiva dell'abrogazione avrebbe inciso sfavorevolmente sulle posizioni individuali già riconosciute dalle decisioni definitive assunte sui ricorsi straordinari. Tuttavia, con sentenza n. 282 del 2005, la Corte costituzionale rigettava il ricorso, facendo leva sull'assunto secondo cui la **decisione amministrativa** resa su **ricorso straordinario** non ha la **forza di giudicato** e, dunque, non può incidere sull'esplicazione, con efficacia retroattiva, del potere interpretativo del legislatore.

In seguito all'entrata in vigore del Codice del processo amministrativo, i ricorrenti riassumevano il giudizio innanzi al Tar, sostenendo la tesi della piena **giurisdizionalizzazione del rimedio straordinario**. Tuttavia, il Collegio adito respingeva il ricorso, non condividendo il predetto orientamento e, in ogni caso, sostenendo che la novella non avrebbe potuto interessare anche le fattispecie normative definite in base all'assetto normativo anteriore.

La sentenza veniva appellata innanzi al Consiglio di Stato, che rimetteva all'Adunanza Plenaria la soluzione del quesito relativo alla portata retroattiva della riforma dell'istituto del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.

In primo luogo, i giudici di Palazzo Spada remittenti hanno ritenuto rilevanti e non manifestamente infondati i dubbi di legittimità costituzionale concernenti il contrasto tra l'art. 50, co. 4, l. n. 388/2000 e, per il tramite degli art. 6 e 13 della CEDU, il limite degli obblighi internazionali di cui all'art. 117, co. 1, Cost. Se da un lato l'impugnata norma non può essere disapplicata dal giudice *a quo* (dovendo al più essere annullata dalla Corte

costituzionale, sulla base dell'orientamento di cui alle note sentenze del giudice delle leggi nn. 348-349 del 2007), dall'altro l'Adunanza plenaria ricorda che, in seguito all'entrata in vigore del Codice del processo amministrativo (in particolare, con l'art. 69, che ha attribuito carattere vincolante al parere del Consiglio di Stato, con il connesso riconoscimento della legittimazione dello stesso a sollevare questione di legittimità costituzionale), la giurisprudenza amministrativa "ha riconosciuto il **carattere sostanzialmente giurisdizionale del rimedio straordinario** e dell'atto terminale della relativa procedura" (enfasi aggiunte). Si tratta peraltro di una tesi fatta propria dalle Sezioni Unite della Suprema Corte (Cass., S.U., 19 dicembre 2012, n. 23464), nonché dalla Corte Costituzionale (Corte cost., 26 marzo 2014, n. 73).

Ciò premesso, il Collegio ritiene che l'ordinamento italiano, "nella misura in cui ammett[a] l'intervento di una legge provvedimento volta a vanificare decisioni definitive", contrasti con l'ordinamento CEDU. Inoltre, il contestato art. 50, co. 4 pone – secondo il remittente – dubbi di compatibilità con gli artt. 3 e 97 Cost., posto che attraverso una legge provvedimento "non è possibile esercitare un potere, atipico rispetto al novero dei poteri amministrativi tipizzati, diretto a incidere in via retroattiva e in senso sfavorevole sulle posizioni consolidate per effetto di decisioni irreversibili". [A. Candido]

Ordinanza n. 245 del 2015
LA POSSIBILITÀ DI QUALIFICARE I PRELIEVI DI MATERIALE BIOLOGICO COME
ACCERTAMENTI IRRIPETIBILI E IL CONSEGUENTE RICORSO AL
CONTRADDITTORIO

Ordinanza del 25 giugno 2015 emessa dalla Corte di assise di appello di Roma nel
procedimento penale a carico di P.L., in GU 1a serie speciale, n. 47 del 2015

[Codice di procedura penale, art. 360]

(Cost., artt. 25 e 111)

Nel rinviare al giudice rimettente per una nuova valutazione il processo per concorso anomalo in omicidio nei confronti di P.L., la Corte di cassazione ritiene utilizzabili gli accertamenti tecnici disposti dalla Procura della Repubblica per l'individuazione di tracce di DNA sui prelievi che i carabinieri avevano effettuato sui luoghi teatro del delitto. Nelle sue difese l'imputato contesta che l'applicazione delle garanzie previste dall'art. 360 c.p.p. per gli **accertamenti irripetibili** riguardi le sole valutazioni di laboratorio su tracce genetiche ed escluda invece la fase precedente – e parimenti irripetibile – di raccolta e asportazione delle tracce genetiche stesse.

Ora, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, è ferma la distinzione fra rilievi e accertamenti: solo questi ultimi sono caratterizzati dall'irripetibilità. Il giudice rimettente, invece, contesta la qualificazione dei prelievi di materiale biologico alla stregua di mere attività esecutive. Esse si caratterizzano invece per la presenza di sofisticati protocolli: per tale ragione devono anch'esse essere qualificate come accertamenti, anche se di contenuto diverso dai successivi esami di laboratorio volti alla ricerca del DNA. Al diritto dell'indagato d'interloquire sulla **valutazione del materiale genetico raccolto** dovrebbe allora corrispondere il suo diritto di controllare il rispetto dei protocolli nella fase di **asporto e prelievo delle tracce di materiale biologico**. L'indirizzo giurisprudenziale prevalente, orientato in senso contrario, rende allora necessaria la proposizione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 360 c.p.p. Ad avviso del giudice *a quo*, l'esclusione – desumibile anche dal diritto vivente – del diritto del soggetto indagato

d'interloquire sul rispetto dei protocolli tecnici attinenti alla ricerca e all'asportazione delle tracce di materiale biologico si pone in contrasto col diritto di difesa e col principio del giusto processo, che prevede la formazione della prova nel contraddittorio delle parti. [G. Delledonne]

Ordinanza n. 246 del 2015
INTERDIZIONE TEMPORANEA DAI PUBBLICI UFFICI E PERDITA DEL GRADO
NEL CODICE DELL'ORDINAMENTO MILITARE

Ordinanza del 26 giugno 2015 emessa dal TAR Lombardia sul ricorso proposto da M.D.
contro il Ministero della difesa, in GU 1a serie speciale, n. 47 del 2015

[Decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, artt. 866, comma 1, in combinato disposto con
gli artt. 867, comma 3, e 923]

(Cost., art. 3)

Il ricorrente nel giudizio *a quo*, già Maresciallo capo dell'Arma dei carabinieri, ha impugnato il provvedimento che disponeva nei suoi confronti la **perdita del grado** ai sensi degli artt. 866, comma 1, e 867, comma 3, del d.lgs. n. 66/2010 (codice dell'ordinamento militare), con conseguente e contestuale cessazione del rapporto d'impiego. Il ricorrente, infatti, aveva riportato una condanna penale definitiva, contestuale **interdizione temporanea dai pubblici uffici** per una durata pari a quella della pena principale inflittagli.

Tra i vari motivi di ricorso, il giudice rimettente ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto gli artt. 866, comma 1, 867, comma 3 e 923 del codice dell'ordinamento militare, nella parte in cui tali disposizioni prevedono la cessazione del rapporto di lavoro come conseguenza automatica – senza l'attivazione di un apposito procedimento disciplinare – dell'applicazione, a seguito di condanna penale definitiva, della sanzione accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici.

Il giudice rimettente osserva, in punto di rilevanza, che sebbene i fatti siano stati commessi in vigenza della precedente disciplina in materia di perdita del grado, la normativa applicabile al caso di specie è quella desumibile dal vigente codice dell'ordinamento militare: tale provvedimento, infatti, non è assimilabile a una sanzione – né penale né amministrativa – ma è piuttosto un effetto indiretto delle pene accessorie di carattere interdittivo.

Per quanto riguarda il merito della questione, **si contesta che la perdita del grado consegua automaticamente alla sanzione penale accessoria, senza il previo filtro di un procedimento disciplinare**. Questo automatismo è ritenuto incompatibile con l'art. 3 Cost. *sub specie*, innanzitutto, della razionalità normativa; né si potrebbero invocare le peculiarità dello *status* di militare, ché anzi la mancata instaurazione di un procedimento disciplinare finisce essa stessa col ledere il buon andamento dell'amministrazione militare (sentenza Corte cost. n. 363/1996). Da un altro punto di vista, le disposizioni del codice dell'ordinamento militare la cui legittimità costituzionale viene revocata in dubbio **equiparano gli effetti dell'interdizione perpetua a quelli dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici**. Ciò significa ignorare le differenze esistenti fra queste due pene accessorie, con riguardo sia ai presupposti applicativi, sia alle conseguenze sullo *status* del soggetto condannato. [G. Delledonne]

Ordinanza n. 249 del 2015
IL DISTACCO TEMPORANEO DI DIPENDENTI DEGLI ENTI LOCALI PRESSO LE ASSOCIAZIONI CHE LI RAPPRESENTANO: È COSTITUZIONALMENTE LEGITTIMO UN ELENCO TASSATIVO?

Ordinanza del 22 maggio 2015 emessa dal Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Lega toscana delle autonomie locali e Lega delle autonomie locali (Legautonomie) contro il Comune di Lastra a Signa, in GU 1a serie speciale, n. 47 del 2015

[Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, art. 271, comma 2]

(Cost., artt. 3, 18, 97, 114, 118, 119)

Le associazioni ricorrenti nel giudizio *a quo* hanno impugnato il provvedimento con cui il Comune di Lastra a Signa ha respinto una richiesta mirante a ottenere il distacco temporaneo di un dipendente comunale presso la sede di Legautonomie Toscana. A questo riguardo, l'art. 271, comma 2, del d.lgs. n. 267/2000 (T.U.E.L.) esclude la possibilità per gli enti locali di distaccare il proprio personale presso associazioni diverse da quelle tassativamente indicate: ANCI, UPI, AICCRE, UNCEM e Cispel.

Proprio in considerazione del carattere tassativo di quest'elenco, il Consiglio di Stato decide di sollevare questione di legittimità costituzionale della disposizione in questione. Una prima ordinanza del TAR Toscana aveva portato a una sentenza d'inammissibilità della questione per difetto di motivazione (Corte cost., sentenza n. 241/2014).

Risulterebbe violato, in primo luogo, l'art. 3 Cost., per l'**ingiustificata disparità di trattamento fra associazioni rappresentative di enti locali** e, indirettamente, fra gli enti locali che vi aderiscono, prescindendo da qualsiasi valutazione della rappresentatività e della meritevolezza delle associazioni stesse. Per organizzazione, attività svolta, scopi associativi e rappresentatività, la Legautonomie e le sue articolazioni regionali appaiono senz'altro omogenee alle associazioni esplicitamente menzionate al comma 2 dell'art. 271 T.U.E.L. L'individuazione aprioristica delle associazioni beneficiarie della norma si porrebbe inoltre **in palese contrasto con il presunto favor di questa nei confronti del mondo associativo**, oltre che con l'art. 18 Cost. Sarebbero violati, infine, i principi costituzionali che strutturano l'autonomia degli enti locali (artt. 114, 118 e 119 Cost.). [G. Delledonne]

Ordinanza n. 253 del 2015
CONTENZIOSO SERIALE SU RIDUZIONE DEGLI INCENTIVI AL FOTOVOLTAICO E LEGITTIMO AFFIDAMENTO

Ordinanza del 3 luglio 2015 emessa dal TAR Lazio, sez. III-ter, sul ricorso proposto da Go Sun e Malby Energy 4 s.r.l. contro Ministero dello sviluppo economico e altri, in GU 1a SS, n. 48 del 2015

(D.l. 24 giugno 2014, n. 91, conv. in legge 11 agosto 2014, n. 116, art. 26, comma 3)

[Cost., artt. 3, 41, 77, nonché 11 e 77 in relazione all'art. P1-1 CEDU e all'art. 6 § 3 TUE]

La questione riguarda l'ultimo intervento di riduzione degli incentivi per gli impianti fotovoltaici, seguito al boom di questo settore. Il giudizio *a quo* è stato intentato dal titolare

di un impianto da oltre 200kW, il quale chiede l'annullamento dei provvedimenti ministeriali di attuazione delle norme in questione e l'accertamento del suo diritto a non esercitare alcune delle opzioni ivi previste e, quindi, a conservare il precedente regime di incentivi.

Il quadro normativo è complesso, e altrettanto lo è l'ordinanza di rimessione. In estrema sintesi, benché lo sviluppo delle energie rinnovabili sia ormai da parecchi anni un obiettivo di rilevanza internazionale e comunitaria, i relativi incentivi (tariffe incentivata per la vendita dell'energia prodotta) sono stati oggetto di ripetute e graduali riduzioni, nei diversi regimi (cd. conti energia) succedutisi nel tempo. Tali riduzioni sono state contestate in sede giudiziaria, ma hanno sempre superato il vaglio perché ciascuna di esse si riferiva a impianti non ancora entrati in esercizio: scelta ragionevole, prevedibile alla luce della complessiva evoluzione economica e legislativa e pertanto non lesiva dell'affidamento degli imprenditori. Anche la rimodulazione degli incentivi prevista nel d.l. n. 145 del 2013 non poneva particolari problemi, da questo punto di vista, perché, pur riferendosi agli impianti già in esercizio, era facoltativa. È invece obbligatoria la riduzione prevista nelle norme in questione: i titolari degli impianti fotovoltaici da oltre 200kW devono scegliere una di tre formule, tutte peggiorative rispetto ai regimi anteriori cristallizzati nelle convenzioni con GSE (Gestore dei servizi energetici s.p.a.), in quanto ne novano la durata, l'importo o entrambi; in caso di mancata opzione, la legge stessa impone uno dei tre schemi di rimodulazione.

Sulla rilevanza, il TAR osserva che i motivi di ricorso, con i quali si eccepisce l'illegittimità delle norme in questione, sono logicamente precedenti a tutti gli altri. Più specificamente – con argomenti basati anche sulla nota sentenza n. 1 del 2014 – il TAR sostiene che correttamente **il ricorrente ha esercitato un'azione volta a fare accertare la lesione della propria situazione soggettiva** (interesse legittimo o, più probabilmente, diritto soggettivo) **causata in via immediata e diretta da una legge** che, riguardando un novero estremamente ristretto di soggetti, ha carattere di **legge-provvedimento**.

Contro siffatta normativa sono indirizzati quattro ordini di censure.

Anzitutto, è denunciata la **violazione del legittimo affidamento**, tutelato dagli **artt. 3 e 41 Cost.**: ci si riferisce ovviamente agli imprenditori i quali, nel formulare le proprie scelte di investimento, avevano contato su una certa misura e durata degli incentivi, attestata nelle convenzioni con il GSE. Le norme in questione avrebbero carattere di retroattività cd. impropria, incidendo per il futuro su un rapporto di durata; tanto farebbero in modo improvviso e imprevedibile, contravvenendo alle garanzie di stabilità (dei regimi incentivati già in essere) mantenute in occasione delle precedenti rimodulazioni; nemmeno ne sarebbe del tutto chiara la giustificazione, non risultando in particolare chiaro il nesso, pur affermato dal legislatore, tra la razionalizzazione degli incentivi e la più equa ripartizione dei relativi oneri; né sarebbero sufficienti le compensazioni previste dal legislatore. La lesione dell'affidamento determinerebbe anche una violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'**art. P1-1 CEDU** e all'**art. 6.3 TUE**: vale a dire, una violazione della garanzia del pacifico godimento dei diritti – ivi compresi i crediti e le legittime aspettative – sancita dalla CEDU e recepita come principio generale dall'ordinamento UE.

Inoltre, sono denunciati vari ordini di **disparità di trattamento**, anch'essi rilevanti ex artt. 3 e 41 Cost.: **1)** la normativa in questione sarebbe ingiustamente penalizzante per i produttori di maggiori dimensioni (selezionati come 'bersaglio' dal legislatore, perché beneficiari della maggior parte degli incentivi, quando però, ad avviso del rimettente, nella logica del sistema, dovrebbe contare solo l'energia prodotta, non il numero dei produttori appartenenti a ciascuna categoria); **2)** discriminatorio sarebbe altresì l'esonero dalla riduzione, per i soli impianti di cui siano titolari enti locali o scuole; **3)** ingiusto sarebbe anche l'accanimento contro i soli produttori di energia da fonte solare, mentre anche altre categorie usufruiscono degli incentivi, finanziati dai ben noti oneri in bolletta.

Infine, ex art. 77 Cost., si denuncia il **difetto dei presupposti per la decretazione d'urgenza**: **1)** a differenza del titolo, il preambolo del decreto non riporta alcuna motivazione a sostegno della specifica normativa in questione; **2)** tale normativa è parte di un insieme di misure eterogenee per le imprese, per le quali il rimettente non ravvisa alcuna finalità unitaria; **3)** non tutti i contenuti della normativa medesima sono suscettibili di applicazione immediata. [M. Massa]

[Oltre a riproporre un autentico *evergreen* del diritto costituzionale (sin dal celebre caso tedesco del 1933, riguardante gli incentivi al commercio di carne congelata), l'ordinanza segnalata è la prima di una lunga serie: sono ormai **parecchie decine** le analoghe questioni sollevate dallo stesso rimettente. A mero titolo di esempio, in GU n. 48 del 2015, vedi le ordinanze nn. 254-261]

Ordinanza n. 262 del 2015
NE BIS IN ETERNIT:
ANCORA SUL NE BIS IN IDEM TRA ROMA E STRASBURGO

Ordinanza del 24 luglio 2015 del GUP del Tribunale di Torino nel procedimento penale a carico di S.S.E., in GU 1a SS, n. 48 del 2015

[Cod. proc. pen., art. 649]

(Cost., art. 117, primo comma, in relazione all'art. 4 Prot. 7 CEDU)

L'imputato è il responsabile della gestione degli stabilimenti Eternit in Italia. In un primo processo, conclusosi con il definitivo proscioglimento per prescrizione, è stato giudicato per l'omissione di cautele contro gli infortuni e per disastro, da cui sarebbe derivata la morte di circa 2.000 persone (dipendenti, loro familiari, residenti delle zone limitrofe), in relazione a una serie di condotte (omissive e commissive) relative alla gestione dell'amianto. Il giudizio *a quo* (cd. Eternit-bis), per omicidio, nasce da uno stralcio del primo processo e riguarda la morte di 258 persone. I fatti contestati sono identici nella loro dimensione prettamente materiale: identica è la carica dell'imputato, identici sono gli stabilimenti, le responsabilità gestionali, le condotte omissive; 186 dei 258 defunti erano già indicati come vittime nel primo processo; addirittura, alcuni argomenti delle decisioni del primo giudizio sono confluiti nelle nuove imputazioni. Diverse sono però le disposizioni penali, la cui violazione è contestata: per la struttura del reato (pericolo, evento), per la rilevanza dell'evento morte (evento aggravatore, elemento costitutivo); per i beni giuridici tutelati (incolumità pubblica, vita).

A fronte delle eccezioni delle difese basate sul principio di diritto costituzionale italiano ed europeo del *ne bis in idem*, il Tribunale ha già respinto l'istanza di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia UE: il caso non rientrerebbe nella sfera di applicazione del diritto UE.

Il Tribunale solleva invece la questione di legittimità costituzionale dell'art. 649 cod. proc. pen., per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 4 Prot. 7 CEDU, in quanto **il divieto di doppio giudizio, nell'ordinamento italiano, si applica quando coincidono tutti gli elementi costitutivi dei reati e dei beni tutelati, e non, come nel sistema convenzionale, alla sola condizione che coincidano i fatti storici oggetto delle imputazioni successive**, formalizzate ed esaminate in due distinti procedimenti. Il rimettente si impegna in una lunga analisi della giurisprudenza di legittimità, per sottolineare come essa, in sostanza, abbia sempre confermato la

preferenza per il criterio giuridico, non storico-materiale, nell'identificazione dei fatti ai fini del *ne bis in idem*: ciò pur nella consapevolezza, e nel tentativo di prendere in considerazione, il diverso approccio che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha stabilito nella sentenza *Zolotuhkin c. Russia* (2009) e confermato nelle sentenze *Grande Stevens c. Italia* e *Lucky Dev c. Svezia* (entrambe 2014), nella sentenza *Rinas c. Finlandia* (2015) e in altre contro lo stesso Stato, nonché infine in *Butnaru e Bejan Piser c. Romania* (2015), senza oscillazioni in senso contrario. D'altra parte, **il principio europeo non è incompatibile con la Costituzione italiana**: al contrario, esso intensifica la garanzia di ragionevole durata del processo, sotto il profilo del diritto dell'interessato a non rivestire i panni del "processato" in più giudizi successivi. Né il conflitto tra la legge italiana, «*ingessat[a] in un diritto vivente di dubbia costituzionalità*», e la CEDU è risolvibile in via interpretativa: a meno di adottare un'isolata pronuncia in dissenso dalla giurisprudenza di cassazione, destinata, ritiene il giudice, a sicura riforma. [M. Massa]

[Sul tema del *ne bis in idem*, si rinvia alla segnalazione dell'ordinanza n. 136 del 2015, nel *Bollettino* n. 4 del 2015, nonché alle note in calce alla segnalazione dell'ordinanza n. 156 del 2015, *ibidem*. La discussione del primo gruppo di questioni da parte della Corte costituzionale è prevista per l'udienza pubblica dell'8 marzo 2016. In questo *Bollettino*, vedi anche ordinanza n. 303.]

Ordinanza n. 275 del 2015
YACHT E TRAGHETTO:
L'IMPOSTA DI SBARCO VA PAGATA DA TUTTI

Ordinanza emessa il 16 settembre 2015 dal Consiglio di Stato sul ricorso proposto dal Comune di Capri contro Ministero dell'economia e delle finanze in GU, 1a serie speciale, n. 49 del 2015

[Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 art. 4, comma 3-bis]

(Cost., artt. 3 e 53)

Il Consiglio di Stato è stato investito del ricorso del Comune di Capri per la riforma di una pronuncia del Tar Campania che aveva ritenuto illegittimo il regolamento comunale istitutivo dell'imposta di sbarco. Il Ministero dell'economia e delle finanze, infatti, ha impugnato il suddetto regolamento innanzi al giudice amministrativo che ha accolto, come detto, il ricorso ritenendo il regolamento contrastante con la legge in quanto volto a prevedere espressamente che l'imposta di sbarco debba essere pagata da soggetti che giungono nell'isola con qualsiasi mezzo di trasporto e non soltanto, come prevede l'atto normativo nazionale, con i mezzi del trasporto pubblico di linea. L'atto comunale sarebbe, inoltre, illegittimo in quanto delinea una forma di mediazione obbligatoria che assurgerebbe a condizione di procedibilità dell'azione giudiziale di fronte alle Commissioni tributarie.

Il Tar Campania, dunque, ha accolto il ricorso ministeriale e annullato il regolamento comunale per violazione dell'art. 4, comma 3-bis del d.lgs. n. 23 del 2011, il quale dispone espressamente che, in sostituzione dell'imposta di soggiorno a carico di coloro che alloggiano nelle strutture ricettive, *"i comuni che hanno sede nelle isole minori e i comuni nel cui territorio insistono isole minori possono istituire un'imposta di sbarco, da applicare fino ad un massimo di euro 1,50 da riscuotere, unitamente al prezzo del biglietto, da parte*

delle compagnie di navigazione che forniscono collegamenti marittimi di linea” (comma 3-bis, primo periodo).

Pertanto, ai sensi di tale disposizione, a differenza dell'imposta di soggiorno che è dovuta da chiunque alloggi nelle strutture ricettive e che, anzi, è calcolata secondo criteri progressivi a seconda della categoria della struttura in cui si soggiorna, l'imposta di sbarco andrebbe versata unicamente dai soggetti che utilizzano i trasporti di linea per giungere alle isole; resterebbero, pertanto, esclusi da tale onere tutti i soggetti che dovessero raggiungere tali territori mediante l'utilizzo di imbarcazioni private, con tutto ciò che ne consegue in termini di disparità di trattamento.

Secondo quanto sostenuto dal Consiglio di Stato nell'ordinanza di rimessione, non sarebbe neanche possibile offrire una lettura costituzionalmente orientata della disposizione data l'impossibilità di qualificare le compagnie di navigazione quali sostituti per l'esazione di un'imposta dovuta da chiunque; i suddetti vettori, infatti, non potrebbero in alcun modo riscuotere l'imposta di sbarco dai soggetti che dovessero raggiungere l'isola mediante l'utilizzo di mezzi privati.

Ciò porta l'interprete a ritenere l'esistenza oggettiva di un differente trattamento per di più non sorretto da alcuna giustificazione razionale in chiave di capacità contributiva. Tale assunto contrasterebbe con l'art. 53 Cost. che, come noto, va interpretato come specificazione del principio di uguaglianza ed è volto, tra l'altro, a statuire che ogni prelievo deve trovare ragione in indici concretamente idonei a rilevare ricchezza; per quanto sia compito del legislatore ordinario individuare gli indici atti a rivelare la capacità contributiva, la Corte costituzionale può, a detta del giudice amministrativo, valutare l'esistenza di indici di arbitrarietà tali da rendere la norma contraria ai principi costituzionali. Tale appare la scelta operata dal legislatore nel caso di specie, in quanto **non sarebbe in alcun modo possibile ritenere che il soggetto che dovesse utilizzare un mezzo di linea dimostri una capacità contributiva maggiore rispetto a colui il quale utilizzi un'imbarcazione privata**. Pertanto, il Consiglio di Stato, ritenendo non manifestamente infondata la questione, la rinvia al Giudice delle leggi nella convinzione che, nel rispetto del principio di uguaglianza nelle sue diverse accezioni, a situazioni uguali debbano corrispondere uguali regimi impositivi. [E. Sparacino]

Ordinanza n. 278 del 2015

LA “LEGGE SEVERINO” DI NUOVO ALLA PROVA DELLA CONSULTA

Ordinanza emessa il 27 gennaio 2015 dalla Corte di Appello di Bari sul ricorso proposto da A.F. contro Presidenza del Consiglio dei Ministri, in GU, 1a serie speciale, n. 49 del 2015

[Decreto Legislativo n. 235 del 2012, art. 8 co.1; l. n. 190 del 2012 art. 7, comma 1 e art. 7 co. 1 lett. c)]

(Cost. artt. 3, 51, 76, 77, 25 c. 2, 117 c. 1)

La Corte di Appello di Bari solleva q.l.c. avente ad oggetto alcune norme del d.lgs. n. 235 del 2012 (cd. Legge Severino) perché ritiene esistente un contrasto con alcune disposizioni costituzionali.

Nel processo in cui è sorto l'incidente di costituzionalità, il giudice *a quo* era chiamato a decidere in merito alla legittimità del provvedimento di sospensione di un consigliere regionale emanato dal Presidente del Consiglio dei Ministri in seguito alla condanna dello stesso per abuso di ufficio e falso, in attuazione di quanto previsto dall'art. 8 co.1 del d.lgs. 235 del 2012.

La Corte pugliese, tuttavia, accogliendo sostanzialmente le richieste avanzate dall'attore e ritenute manifestamente infondate dal giudice di primo grado, ritiene che la previsione citata contrasti con una serie di norme costituzionali.

In primis, il Giudice rimettente ritiene che la disposizione di cui all'art. 8 co. 1 d.lgs. 235 del 2012 violi gli artt. 25 co. 2 e 117 co. 1 (quest'ultimo con riferimento all'art. 7 CEDU) in quanto determina l'automatica sospensione dalle funzioni esercitate dal politico anche nel caso in cui la **condotta delittuosa** sia stata **posta in essere prima dell'entrata in vigore della norma impugnata**. In tal modo risulterebbe violato il principio di irretroattività delle norme sanzionatorie, il cui rispetto risulterebbe particolarmente importante nel caso in cui, come nel giudizio *a quo*, si controverta in merito ad un'ipotetica lesione del diritto, di rango costituzionale, "di accesso alle cariche elettive e di esercizio delle funzioni connesse alla carica conseguita in virtù di libere elezioni".

Con un secondo motivo di rinvio, la Corte di Appello ritiene che l'art. 7 del d.lgs. n. 235 del 2012 sia posto in violazione degli artt. 76 e 77 cost. perché contrastante con quanto previsto dalle disposizioni della **legge di delega**; ciò in quanto, l'art. 1 co. 64 della l. n. 190 del 2012 espressamente **delegava al Governo l'emanazione di una disciplina che prevedesse la sospensione e decadenza di diritto dalle cariche di cui al co. 63 in caso di sentenza definitiva di condanna** per delitti non colposi successiva alla candidatura o all'affidamento della carica. Secondo il Giudice rimettente, l'interpretazione della citata norma non può estendersi fino a ricomprendere la possibilità di decretare la sospensione e la decadenza dalle funzioni in tutti quei casi in cui sia intervenuta una condanna non definitiva a carico del soggetto eletto in quanto, per dirlo con le parole della Corte di appello, "la portata della delega era chiara e manifesta e non era consentito al legislatore delegato di regolare la fattispecie in modo inconfutabilmente creativo".

Ulteriore motivo di incostituzionalità del decreto legislativo deriverebbe da quanto previsto dall'art. 1 co. 1 lett. b) del d. lgs. 235 del 2012 in relazione all'art. 7 co.1 lett. c) della l. n. 190 del 2012 ed in relazione a quanto previsto dall'art. 8 co. 1 del d.lgs. 235 del 2012 in merito al dovere di procedere alla sospensione dalla funzioni del consigliere regionale anche per condanne per abuso di ufficio inferiori ai due anni di reclusione, a differenza da quanto previsto per i parlamentari nazionali ed europei. Per questi ultimi è, infatti, espressamente previsto che la sospensione possa intervenire solo per condanne eccedenti i 24 mesi di reclusione il che, secondo la Corte di Appello di Bari, comporta un'oggettiva **disparità tra diversi soggetti che svolgono funzioni pubbliche del tutto analoghe**, senza che a difesa della legittimità della norma possa essere addotta alcuna differenza sostanziale tra le stesse.

Tali sono le ragioni per cui la Corte ha ritenuto, pur riconoscendo l'opportunità dell'intento del legislatore delegato di inasprire la disciplina prevista dalla legge di delega al fine di allontanare dall'amministrazione della cosa pubblica chiunque si sia reso moralmente indegno, che la cd. "Legge Severino" sia stata emanata in contrasto con alcune disposizioni di rango costituzionale. [E. Sparacino]

[La questione era stata anticipata nel *Bollettino* n. 3 del 2015. Va segnalato che, con ordinanza n. 323 del 22 luglio 2015 (GU, 1a serie speciale, n. 52 del 2015), il Tribunale di Napoli, nell'ambito del noto "caso De Luca", ha sollevato q.l.c. avente ad oggetto le medesime norme indicate e adducendo, quanto meno nelle linee fondamentali, le medesime motivazioni.]

Ordinanza n. 290 del 2015
GIURISDIZIONE ESCLUSIVA E GIUDIZIO "A PARTI INVERTITE":
PUÒ LA P.A. ESSERE PARTE RICORRENTE?

Ordinanza del 6 agosto 2015 emessa dal TAR Puglia sul ricorso proposto dal Comune di Cavallino contro Omnia Veicoli S.r.l., in GU 1a serie speciale, n. 50 del 2015

[Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, art. 133, comma 1, lettere a), n. 2, e f)]

(Cost., artt. 103, primo comma, e 113, primo comma)

Il Comune ricorrente agisce per ottenere l'accertamento e la conseguente condanna della società convenuta al pagamento di alcune somme a titolo di conguaglio, dovute per l'assegnazione di suoli edificatori in virtù della convenzione stipulata ai sensi dell'art. 27 della legge n. 865/1971 (c.d. moduli convenzionali in urbanistica). Secondo la giurisprudenza, tali convenzioni sono riconducibili alla categoria generale degli accordi previsti dall'art. 11 della legge n. 241/1990.

L'art. 133 del d.lgs. 104/2010 (codice del processo amministrativo) riserva alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie concernenti gli accordi integrativi o sostitutivi di provvedimento amministrativo e devolve allo stesso giudice le controversie aventi ad oggetto gli atti e i provvedimenti delle pubbliche amministrazioni in materia urbanistica ed edilizia. Nel caso di convenzioni urbanistiche, tanto il soggetto privato quanto la p.a. potrebbero essere legittimati ad adire il giudice amministrativo: si possono cioè ipotizzare giudizi "a parti invertite", in cui la p.a. è parte ricorrente. Questa lettura appare peraltro confermata dal diritto vivente.

Il giudice rimettente dubita allora della legittimità costituzionale dell'art. 133 del codice del processo amministrativo nella parte in cui, nelle materie di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, non esclude la proposizione dell'azione giurisdizionale da parte della p.a. nei confronti del privato. Gli art. 103, primo comma, e 113, primo comma, Cost., infatti, lasciano intendere che **la giurisdizione degli organi di giustizia amministrativa, anche nelle controversie che sono loro devolute in via esclusiva, è limitata alla tutela del privato nei confronti della p.a., parte necessariamente resistente.** [G. Delledonne]

Ordinanza n. 303 del 2015 ANCORA SULLA NATURA PENALE DELLE SANZIONI CONSOB: LA RETROATTIVITÀ DELLA CONFISCA PER EQUIVALENTE

Ordinanza del 14 settembre 2015 emessa dalla Corte di cassazione nel procedimento civile promosso da Comensoli Antonietta contro CONSOB, in GU 1a SS n. 51 del 2013

[D.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58, art. 187-*sexies*, introdotto dall'art. 9, comma 2, lettera a), della legge 18 aprile 2005, n. 62; art. 9, comma 6, della legge n. 62 del 2005]

(Cost., artt. 3, 25 comma secondo e 117, comma primo,
in relazione all'art. 7 CEDU)

Oggetto del giudizio sono le sanzioni applicate dalla CONSOB alla ricorrente per fatti di *insider trading*: più di 470 mila euro a titolo di sanzione amministrativa (ex art. 187-*bis* TUIF), oltre alla confisca di una somma di quasi 6 milioni e 600 mila euro, equivalente al prodotto dell'illecito (ex art. 187-*sexies* TUIF).

È manifestamente infondata l'eccezione di illegittimità costituzionale relativa all'art. 187-*bis* TUIF: lungi dall'accomunare in un unico regime di responsabilità fattispecie

differenziate di abuso di informazioni privilegiate, l'ampio spazio edittale previsto dalla norma consente di calibrare sulla singola condotta la sanzione, assicurandone la dissuasività; d'altra parte, nel caso, la sanzione concretamente applicata è vicina più al minimo che al massimo.

Invece appare non manifestamente infondata la questione che concerne **l'applicazione della confisca per equivalente anche a fatti commessi prima dell'entrata in vigore della legge che l'ha introdotta**. Questo tipo di confisca è stato introdotto – in aggiunta alla confisca dei mezzi e dei prodotti dell'illecito, per i casi in cui tale confisca non sia possibile – dalla legge n. 62 del 2005 e, a norma dell'art. 9, comma 6, di questa, si applica anche alle violazioni commesse prima della legge stessa (che ha depenalizzato i relativi illeciti), non oggetto di un procedimento penale già definito.

Nondimeno, la Cassazione non dubita del **carattere sostanzialmente affittivo della confisca per equivalente**: già affermato, in relazione ad altre fattispecie di illecito, proprio per escluderne l'applicazione retroattiva. Questa **conclusione è rafforzata dalla giurisprudenza della Corte EDU in tema di ne bis in idem**, con riguardo alle sanzioni irrogate dalla CONSOB (sentenza *Grande Stevens contro Italia*). [M. Massa]

[Vedi anche ordinanze nn. 304-308, nella stessa GU. In tema di *ne bis in idem*, vedi in questo *Bollettino* l'ordinanza n. 262 (e le altre richiamate in nota). Nel *Bollettino* n. 4 del 2015, vedi anche le ordinanze nn. 178-184 del 2015, dove la giurisprudenza europea e la natura delle sanzioni irrogate dalla CONSOB fa dubitare della legittimità della mancata previsione di un'udienza pubblica per il giudizio di opposizione alle sanzioni stesse.]

Decisioni di rilievo costituzionale di giudici comuni

Cass., S.U., n. 21946 del 2015 PER I CRIMINI CONTRO L'UMANITÀ IURE IMPERII NON C'È GIURISDIZIONE UNIVERSALE (NEPPURE DOPO C. COST. N. 238 DEL 2014)

Cassazione civile, Sezioni Unite, n. 21946, 28 ottobre 2015

La Cassazione è chiamata a decidere sulla domanda di esecuzione di una sentenza di una Corte statunitense che aveva riconosciuto un risarcimento milionario a favore dei parenti di vittime di un attacco terroristico avvenuto in Israele per opera di membri del gruppo di ' Hamas', condannando al detto risarcimento lo Stato dell'Iran per l'asserito sostegno materiale agli autori dell'attentato. Unico criterio di collegamento con la giurisdizione statunitense era quello della cittadinanza americana dei congiunti della vittima dell'attentato. Se la Corte d'appello di Roma aveva rigettato la domanda invocando la **norma consuetudinaria sull'immunità giurisdizionale degli Stati per gli atti iure imperii, vigente in Italia per il rinvio compiuto dall'art. 10 Cost.**, la Cassazione, dopo la **sentenza n. 238 del 2014 della Corte costituzionale**, si trova nell'impossibilità di seguire quella più agevole via per il rigetto. Essa ribadisce, in ogni caso, che **quella norma consuetudinaria «non può valere ad escludere l'accesso alla giurisdizione di fronte ai giudici italiani, in relazione ad azioni derivanti da crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi dei diritti della persona umana, trattandosi di un principio qualificante il nostro sistema costituzionale italiano, saldamente ancorato alla tutela della dignità umana e dei diritti inviolabili e ai principi di pace e giustizia nelle**

relazioni internazionali.» Sebbene questa statuizione della Corte costituzionale sia contenuta in una pronuncia interpretativa di rigetto, le Sezioni Unite della Cassazione ritengono di aderire al principio ivi formulato per cui la parte della norma sull'immunità dalla giurisdizione civile che confligge con gli elementi identificativi ed irrinunciabili dell'ordinamento costituzionale non è entrata nell'ordinamento italiano e non vi spiega, quindi, alcun effetto. Ciò, sia perché **da una sentenza costituzionale interpretativa di rigetto deriva, per tutti i giudici comuni, il vincolo di non applicare la norma ritenuta non conforme al parametro costituzionale evocato e scrutinato dalla Corte**; sia perché «**la propugnata lettura adeguatrice – nello stimolare i giudici nazionali a contribuire all'emersione e al consolidamento di una diversa consuetudine internazionale basata su una operatività non illimitata o indiscriminata dell'immunità – trova rispondenza negli orientamenti di questa Corte, la quale più volte (...) ha ritenuto prevalenti, sul dogma della sovranità, i principi e i diritti fondamentali che si riconnettono ai valori costitutivi della dignità umana**».

Resta il fatto che, alla fine, viene confermato il dispositivo della decisione di appello sul rigetto della domanda tesa all'esecuzione del giudicato statunitense. Ciò avviene sulla base della legge n. 218/1995 sul diritto internazionale privato e dei limiti ivi stabiliti alla riconoscibilità delle sentenze straniere (art. 64), che viene in rilievo una volta esclusa l'applicabilità della Convenzione di Bruxelles del 27 settembre 1978 sulla competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale: «**non può essere riconosciuta la sentenza straniera allorché essa sia stata emanata all'esito di un procedimento fondato su criteri di giurisdizione previsti dall'ordinamento straniero, ma esorbitanti rispetto ai principi sulla delimitazione della giurisdizione deducibili dalla legge n. 218 del 1995**». Nella specie, nessuno dei titoli di giurisdizione propri del nostro ordinamento ai sensi della legge n. 218/1995, consentiva alla Corte statunitense di decidere al controversia sottoposta: il titolo di giurisdizione fondato sulla nazionalità dell'attore, secondo la disciplina del *Foreign Sovereign Immunities Act*, non è coerente con i criteri sulla competenza giurisdizionale dell'ordinamento italiano; i convenuti Repubblica Islamica dell'Iran e Ministero della sicurezza e dell'Informazione dell'Iran non erano rappresentati negli Stati Uniti d'America, essendo le relazioni diplomatiche tra Iran e USA venute meno dal 1979; sia la condotta illecita che l'evento dannoso si sono interamente verificati al di fuori degli Stati Uniti e rispetto ad essi non è mai stata esercitata un'azione penale dinanzi a un giudice statunitense. Non basta a tal fine il criterio di collegamento della cittadinanza e della residenza dei parenti della vittima nel momento dell'attentato.

Per la Cassazione, **la citata C. cost. n. 238/2014 non può far venir meno la necessità di ricercare un titolo di giurisdizione conforme a quello dell'ordinamento italiano. Da detta sentenza, infatti, non deriva il principio di giurisdizione civile universale per le azioni risarcitorie da *delicta imperii***, ma l'inoperatività della norma consuetudinaria sull'immunità dalla giurisdizione civile in presenza di domande dirette ad ottenere il risarcimento dei danni derivati dalla commissione, nel territorio dello Stato del foro, di crimini di guerra e contro l'umanità. Il che sarebbe confermato dall'art. 12 della Convenzione delle N.U. sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni: sebbene questa non sia ancora entrata in vigore, essa riveste comunque effetti di ausilio ermeneutico, laddove prevede che il principio dell'immunità per fatti illeciti imputabili allo Stato straniero possa derogarsi in caso di atto od omissione prodottisi sul territorio dello Stato di giurisdizione e sempre che il loro autore fosse presente su tale territorio nel momento dell'atto o dell'omissione. [A. Guazzarotti]

Cass., S.U., n. 23542 del 2015

LA (MANCATA) SOSPENSIONE DEL PRESIDENTE DELLA CAMPANIA OGGETTO DI UN (INAMMISSIBILE) REGOLAMENTO PREVENTIVO DI GIURISDIZIONE

Cassazione civile, Sezioni Unite, n. 23542, 18 novembre 2015

Il ricorso in primo grado promosso dal neo-eletto Presidente della Regione Campania è diretto all'annullamento del d.P.C.M. del 26 giugno 2015 con cui questi è stato sospeso dalla carica ai sensi dell'art. 7 e 8 d.lgs. n. 235/2012 (c.d. 'legge Severino'), in ragione di una condanna non definitiva per abuso d'ufficio. Per il ricorrente, nessuna sospensione è prevista da quelle disposizioni legislative in caso di condanna non definitiva antecedente alla candidatura e per fatti pregressi; in via subordinata, quelle disposizioni, se interpretate in modo da ammettere la sospensione, sarebbero incostituzionali; in via cautelare il ricorrente ha ottenuto la sospensione degli effetti del d.P.C.M. fino alla decisione nel merito; il giudice di primo grado ha sollevato la questione di legittimità dinanzi alla Corte costituzionale, sospendendo il proprio giudizio (questione parzialmente differente, sollevata dal TAR Campania nel caso De Magistris, è stata rigettata da C. cost. n. 236/2015). In sede di giudizio cautelare, un intervenore *ad opponendum* ha proposto **regolamento preventivo di giurisdizione**, sostenendo però non che il tribunale, quale giudice ordinario, sia sfornito di giurisdizione per decidere il ricorso *de quo*, bensì: a) l'impossibilità, per il giudice di primo grado, di sospendere con provvedimento d'urgenza ex art. 700 c.p.c. la sospensione dalla carica (ex d.P.C.M. cit.), senza eccedere dai limiti della giurisdizione; b) l'impossibilità di adottare tale provvedimento sospensivo sul solo presupposto della non manifesta infondatezza del dubbio di legittimità costituzionale della disposizione di legge alla base del d.P.C.M. cit., **senza eccedere i limiti della giurisdizione, per aver, con ciò, disapplicato la legge**; c) l'impossibilità per il tribunale di Napoli, adito in sede di reclamo avverso tale provvedimento d'urgenza, di decidere il reclamo stesso, dovendo ritenersi attribuito alla Corte d'appello il relativo potere.

Se quest'ultimo profilo di competenza risulta evidentemente estraneo all'ambito del regolamento preventivo di giurisdizione, per dichiarare inammissibili gli altri due la Cassazione spende maggiori approfondimenti. Entrambe le prime due censure attengono al **concetto di 'eccesso di potere giurisdizionale', «collocabile sul crinale della distinzione tra il settimo e l'ottavo comma dell'art. 111 della Costituzione»**, ossia tra il potere/dovere della Cassazione stessa di operare sempre un sindacato di legittimità sulle decisioni rese da organi giurisdizionali ordinari o speciali e il regime differenziato delle pronunce dei giudici speciali Consiglio di Stato e Corte dei conti (il ricorso contro le cui decisioni è ammesso solo per motivi di giurisdizione). **Quando il sindacato di legittimità per violazione di legge può dispiegarsi a tutto campo, tuttavia, il canone dell'eccesso di potere giurisdizionale non ha autonomia concettuale e normativa rispetto alla violazione di legge, per la quale esistono i normali meccanismi processuali del sistema delle impugnazioni per la correzione degli *errores in iudicando*. L'eccesso di potere giurisdizionale acquista invece una sua autonomia, allorché si raffronti il potere giurisdizionale rispetto ad altri poteri dello Stato. Ma, in tale evenienza, il rimedio è altro e si colloca a livello di giudizio costituzionale su conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, non a livello di regolamento di giurisdizione dinanzi alla Cassazione.** [Residua il rimedio del tutto speciale del regolamento preventivo di giurisdizione (art. 41 c.p.c.) proponibile dal Prefetto allorché la P.A. non sia parte in causa con un ambito circoscritto al difetto di giurisdizione del giudice ordinario in ragione dei poteri attribuiti dalla legge alla P.A.] Nella specie, il potere dello Stato che avrebbe potuto invocare il vizio di 'eccesso di potere giurisdizionale' sarebbe semmai quello del Governo che ha emesso il d.P.C.M. impugnato e la cui efficacia è stata

sospesa contestualmente alla sollevazione dell'incidente di costituzionalità, **senza che la parte privata (interventore *ad opponendum* nel giudizio a quo e ricorrente nel presente giudizio) possa *quasi sussidiariamente* sostituirsi al potere dello Stato asseritamente invaso**. La Cassazione prosegue affermando anche la perfetta **legittimità della prassi della tutela cautelare esercitata in parallelo con il sollevamento della questione di legittimità costituzionale**: quest'ultima essendo ormai pacificamente sollevabile in sede cautelare anche quando venga concessa provvisoriamente la relativa misura su riserva di riesame della stessa, purché tale concessione non si risolva nel definitivo esaurimento del potere cautelare. «Infatti, **la *potestas iudicandi* non può ritenersi esaurita quando la concessione della misura cautelare è fondata, quanto al *fumus boni iuris*, sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, dovendosi in tal caso ritenere che la sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato abbia carattere provvisorio e temporaneo fino alla ripresa del giudizio cautelare dopo l'incidente di legittimità costituzionale**». [A. Guazzarotti]

Cass., S.U., n. 24823 del 2015
CARTA DI NIZZA E LIMITI DI APPLICABILITÀ DEI DIRITTI FONDAMENTALI
DELL'UNIONE EUROPEA

Cassazione civile, Sezioni Unite, n. 24823, 9 dicembre 2015

Per le Sezioni Unite della Cassazione, «**(d)ifferentemente dal diritto dell'UE, il diritto nazionale (...) non pone in capo all'Amministrazione fiscale (...) un generalizzato obbligo di contraddittorio endoprocedimentale, comportante, in caso di violazione, l'invalidità dell'atto**». Ne consegue che, per i tributi 'non armonizzati' (ossia rimessi all'esclusiva competenza degli Stati membri), l'obbligo per l'Amministrazione di attivare tale contraddittorio a pena di nullità dell'atto sussiste solo in relazione alle ipotesi tassativamente previste dalla legge; per i tributi 'armonizzati' (rientranti cioè nella competenza dell'UE, come l'IVA), al contrario, si applica direttamente il diritto dell'Unione e i principi desumibili dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, che ha stabilito in termini generali (senza bisogno di specifica previsione di legge) l'invalidità dell'atto assunto senza contraddittorio endoprocedimentale a patto che il contribuente assolva l'onere di enunciare in concreto le ragioni che avrebbe potuto far valere in sede di tempestivo contraddittorio, in modo da potersi escludere opposizioni puramente pretestuose.

La decisione si presenta interessante per ciò che essa afferma in tema di **ambito di applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE**. Quest'ultima, in particolare al suo **art. 51, espressamente dichiara di non alterare l'ambito di competenze dell'Unione**. Per cui il diritto al contraddittorio, stabilito dalla Carta in termini generali all'art. 41, ha rilievo solo ed esclusivamente riguardo a (tutti) i tributi rientranti in qualche forma di competenza dell'UE e non per quelli interamente rimessi alla competenza degli Stati. [A. Guazzarotti]

Cons. St., n. 4897 del 2015
LE TRASCRIZIONI DI MATRIMONI OMOSESSUALI ALL'ESTERO SONO
ILLEGITTIME:
IL SINDACO NON DEVE ESEGUIRLE E IL PREFETTO PUÒ ANNULLARLE

Consiglio di Stato, sez. III, 26 ottobre 2015, n. 4897, pres. Romeo, rel. Deodato

Oggetto del giudizio è l'annullamento, da parte del Prefetto di Roma, della trascrizione, ad opera del Sindaco della Capitale, di matrimoni omosessuali celebrati all'estero. Il TAR aveva annullato il provvedimento prefettizio: negando la sussistenza di un diritto alla trascrizione, ma ritenendo le rettifiche e cancellazioni anagrafiche di esclusiva competenza del giudice ordinario.

Il Consiglio di Stato condivide la prima conclusione, non la seconda.

A suo avviso, **invalido o inesistente che sia, il matrimonio omosessuale è inidoneo a produrre effetti**, per la mancanza di una condizione sancita dal codice civile (artt. 107, 108, 143, 143-bis e 156-bis) e coerente «con la concezione del matrimonio afferente alla millenaria tradizione giuridica e culturale dell'istituto, oltre che all'ordine naturale costantemente inteso e tradotto nel diritto positivo come legittimante la sola unione coniugale tra un uomo e una donna». **Il difetto di questa condizione impedisce la legittima trascrizione dell'atto da parte dell'ufficiale dello stato civile.** Nessun argomento tratto dalla giurisprudenza costituzionale o sovranazionale depone altrimenti: in particolare, la recente sentenza *Oliari* della Corte europea richiede bensì una tutela giuridica delle unioni omosessuali, ma non la loro equiparazione al matrimonio; mentre l'art. 9 della Carta di Nizza fa salva, in proposito, la sovranità degli Stati. Infine, chiosa il Consiglio di Stato, «il dibattito politico e culturale in corso in Italia [...] sconsiglia all'interprete qualsiasi forzatura (sempre indebita, ma in questo contesto ancor meno opportuna) nella lettura della normativa di riferimento che, allo stato, esclude, con formulazioni chiare e univoche, qualsivoglia omologazione tra le unioni eterosessuali e quelle omosessuali».

Quanto all'annullamento prefettizio degli atti del Sindaco, il ragionamento si articola nei seguenti passaggi: **a)** nelle funzioni anagrafiche, il Sindaco opera come organo delegato dell'amministrazione statale, a essa subordinato e, perciò, soggetto a potestà di indirizzo, vigilanza e sostituzione del Prefetto; **b)** da questo **assetto gerarchico** discende altresì, naturalmente, il **potere del Prefetto di annullare gli atti illegittimi dei Sindaci**, anche per assicurare l'uniformità dell'esercizio di funzioni riconducibili a un unico plesso istituzionale e risolvere le incertezze che possono scaturire dalle disarmonie altrimenti possibili; **c)** la giurisdizione ordinaria – oltre a essere meno adatta a garantire siffatta uniformità («per il carattere diffuso e indipendente della sua attività») – avrebbe essenzialmente funzione di tutela degli interessi individuali, ma non di quelli generali rimessi all'autorità amministrativa responsabile dei registri anagrafici. [M. Massa]

TAR Milano, n. 2271 del 2015

LA PMA ETEROLOGA NON PUÒ ESSERE PER INTERO A CARICO DEI MALATI (E PUÒ ANCHE RIGUARDARE COPPIE CON ENTRAMBI I PARTNER INFERTILI)

TAR Milano, sez. III, 28 ottobre 2015, n. 2271, Pres. Leo, est. De Vita

Il TAR di Milano esamina le censure rivolte contro **due delibere della Regione Lombardia in materia di PMA eterologa** in quanto: **a)** **addebitano l'intero costo di questi trattamenti alle coppie interessate**; **b)** pur permettendo i trattamenti stessi nei centri già autorizzati alla PMA omologa, sospendono il rilascio di nuove autorizzazioni; **c)** ammettono alla PMA eterologa solo le coppie in cui i problemi di salute riproduttiva riguardano uno dei due partner, non entrambi.

La gran parte della sentenza è dedicata al punto *sub a)*. A prescindere dall'inclusione o meno nei livelli essenziali dell'assistenza sanitaria, la PMA eterologa è stata considerata dalla Corte costituzionale (sentenza n. 162 del 2014) come una prestazione riconducibile a una pluralità di diritti costituzionali, compresi quelli

all'autodeterminazione e alla tutela della salute: perciò, «né il legislatore né, a maggior ragione, l'autorità amministrativa possono ostacolare l'esercizio o condizionarne in via assoluta, la realizzazione, ponendo a carico degli interessati l'intero costo della stessa, al di fuori di ogni valutazione e senza alcun contemperamento con l'eventuale limitatezza delle risorse finanziarie». Altrimenti, sarebbe vulnerato lo stesso nucleo essenziale del diritto fondamentale di cui all'art. 32 Cost. D'altra parte, **nemmeno è ragionevole la diversità di regime economico tra PMA eterologa e omologa**: quest'ultima soggetta al solo pagamento del *ticket*.

Quanto agli altri due profili, il TAR ritiene ragionevole la sospensione del rilascio di nuove autorizzazioni (e accreditamenti), perché ciò è necessario all'adeguamento degli standard operativi, né è dimostrato che influisca in materia determinate sul diritto degli interessati di accedere alle terapie; mentre conclude che **sarebbe contrario alla legge n. 40 del 2004** (artt. 4, comma 1, e 5) **negare la PMA eterologa alle coppie in cui entrambi i partner abbiano problemi di salute** – sicché nega che le delibere impugnate debbano o possano essere interpretate in tal senso. [M. Massa]

Forum di Quaderni Costituzionali

nali