

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

a cura di

Alessandro Candido, Edoardo Caterina, Francesco Conte,
Giacomo Delledonne, Michele Massa (coord.), Elio Sparacino

numero 1 del 2018
(ottobre-dicembre 2017)

Dal numero 1/2018, *Quaderni costituzionali* cambia il proprio modo di seguire l'attività di Palazzo della Consulta. Attraverso la rubrica denominata *Orizzonti della giurisprudenza costituzionale*, la rivista cartacea approfondirà lo stato e soprattutto le prospettive della giurisprudenza. Nel *Forum*, questa rubrica e il *Monitore della giurisprudenza costituzionale* (ora coordinato da Corrado Caruso) proseguiranno lo spoglio e la segnalazione delle principali questioni pendenti e decise. Per migliorare l'integrazione tra le rubriche e la loro fruibilità, il *Bollettino* – che già da tempo riporta, quando possibile, data e relatore di ogni questione segnalata – conterrà collegamenti ipertestuali ai numeri del *Monitore* nei quali sono riassunte le sentenze citate e anche, quando occorre, a precedenti numeri del *Bollettino*.

Ricorsi in via d'azione

Ricorso n. 65 del 2017 LA REGIONE PUGLIA (E MOLTE ALTRE) CONTRO LA NUOVA DISCIPLINA DELLA V.I.A.

Ricorso del Presidente della Regione Puglia, depositato in cancelleria il 6 settembre 2017, in GU, 1a serie speciale, n. 42 del 2017 (udienza pubblica 19 giugno 2018, rel. Barbera)

[Decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104, intero testo e, in subordine artt. 3, co. 1 lett. g); 4; 5; 14; 18 co. 3; 22]

[Cost., artt. 3,9,24, 76; 97; l. n. 114 del 2015 artt. 1 e 14; l. n. 234 del 2012 art. 31 co. 1]

[Udienza pubblica del 19 giugno 2018, rel. Barbera]

Il Presidente della Regione Puglia ha impugnato il decreto legislativo emanato in attuazione della delega contenuta nella legge n. 114 del 2015 con cui il Parlamento affidava al Governo il compito di dare attuazione alla direttiva europea n. 52 del 2014 concernente la valutazione di impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati.

La Regione ricorrente ritiene che il decreto legislativo sia posto in violazione dei **principi e criteri direttivi contenuti nella legge di delega nonché del principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni**; a tal proposito la difesa regionale fa leva sulla

recente pronuncia [n. 251 del 2016](#) con cui la Corte costituzionale ha espressamente riconosciuto che, ove vi sia un palese concorso di competenze statali e regionali senza che nessuna di queste possa dirsi prevalente, lo Stato può intervenire a tutela dell'esigenza di unitarietà ma **nel pieno rispetto del principio di leale collaborazione con le Regioni interessate**. Secondo quanto sostenuto dall'ente ricorrente, invece, le nuove disposizioni in materia di V.I.A, entrate in vigore per effetto della norma impugnata, hanno sottratto in maniera del tutto arbitraria competenze alle Regioni eliminando qualsiasi ipotesi di coinvolgimento degli organi regionali in ambiti che, in precedenza, erano sottoposti al controllo degli stessi; ciò **senza che, a detta della Regione, l'accentramento delle competenze fosse necessario per dare attuazione ai principi contenuti nella direttiva**.

Si fa valere, inoltre, il vizio formale derivante dal mancato rispetto dei tempi previsti dall'art. 31 co. 1 della legge n. 234 del 2012 per l'emanazione dei decreti legislativi di attuazione delle direttive europee; termine che, a detta dell'ente ricorrente, sarebbe scaduto il 16 gennaio 2017 ben prima, quindi, della data di emanazione della disposizione impugnata.

In subordine, la Regione Puglia fa valere anche l'illegittimità di precise disposizioni del decreto legislativo impugnato in quanto le stesse, in violazione delle norme contenute nella legge di delega, **eliminano qualsiasi forma di partecipazione delle Regioni al procedimento inerente la valutazione di impatto ambientale** al dichiarato scopo di semplificare e razionalizzare la disciplina.

Sarebbe, inoltre, incostituzionale la disposizione di cui all'art. 3 co. 1 lett. g) del d.lgs. 104 del 2017 in quanto volta a prevedere alcune ipotesi in cui **si deroga, per specifici progetti, alle norme che prevedono la necessaria emanazione del provvedimento di valutazione di impatto ambientale**; tale norma darebbe attuazione a quanto previsto dall'art. 2, paragrafo 4, co. 1 della direttiva n. 92 del 2011 come modificato per effetto della direttiva del 2014.

L'ente ricorrente ritiene, tuttavia, che **la duplice possibilità di esonero risultante dall'applicazione delle disposizioni citate violi il principio di ragionevolezza** (art. 3 Cost.), il principio di cui all'art. 9 Cost. che, come noto, mira al perseguimento dell'interesse ambientale, il principio di legalità (97 Cost.) e della concreta ed effettiva difesa dei propri diritti ed interessi legittimi in giudizio (art. 24 Cost.). [E. Sparacino]

[Ricorsi avverso il decreto legislativo n. 104 del 2017 dal contenuto analogo sono stati proposti da altre regioni: precisamente, si tratta dei ricorsi n. 63, 64, 66, 67, 68, 69, 70, 71 e 73 del 2017].

**Ricorso n. 72 del 2017
PAESAGGIO E USI CIVICI:
LA SARDEGNA NON PUÒ DECIDERE DA SOLA**

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 13 settembre 2017 (del Presidente del Consiglio dei ministri), in GU, 1a serie speciale, n. 45 del 2017 (udienza pubblica 3 luglio 2018, rel. Carosi)

[Legge della Regione Sardegna 3 luglio 2017, n. 11, artt. 13, comma 1, 29, comma 1, lettera a), 37-39]

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

Il Governo impugna alcune disposizioni di una lunga legge regionale sarda in materia di urbanistica ed edilizia. Due disposizioni (art. 13, comma 1, e 29, comma 1, lettera a) riguardano la materia paesaggistica, rispettivamente sotto il profilo degli interventi ammessi nelle zone sottoposte a vincolo di integrale conservazione, nonché degli immobili incompatibili, da rilocalizzare in aree prive di pregio paesaggistico. Secondo il Governo, **con queste disposizioni la Regione ha anticipato unilateralmente, con norma di legge, contenuti propri dei piani paesaggistici, che dovrebbero essere condivisi con il Ministero dei beni culturali**, in forza del principio di copianificazione (d.lgs. n. 42 del 2004, artt. 135 e 143), vincolante in quanto norma sia di tutela dell'ambiente e del paesaggio, sia di grande riforma economico-sociale.

Altre disposizioni (artt. 37-39) riguardano la materia degli usi civici. In sintesi, secondo il Governo, esse consentirebbero la **sclassificazione** e la **cessazione del vincolo paesaggistico derivante dai diritti di uso civico, per il solo fatto che gli usi civici** (agricoli, pastorali, boschivi) **non siano più praticati o praticabili a causa del mutamento dei luoghi, a prescindere da ogni valutazione sull'eventuale sussistenza di ragioni ulteriori di ordine paesaggistico**. A tale presupposto sarebbe vincolata anche la potestà del Governo di disporre in materia insieme alla Regione, nei piani o negli accordi di copianificazione, o unilateralmente, in caso di intervento sostitutivo (sulla cui previsione, da parte di alcune delle disposizioni censurate, sono sollevate specifiche doglianze). Sarebbero illegittimamente escluse, così, soluzioni diverse, previste dall'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004: ad esempio orientate alla riqualificazione e al recupero di contesti compromessi, o al ripristino dello stato dei luoghi. [M. Massa]

Ricorso n. 74 del 2017 LA «LEGGE SULLA PARTECIPAZIONE» PUGLIESE ALLA PROVA DEL GIUDICE DELLE LEGGI

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, depositato in cancelleria il 20 settembre 2017, in GU, 1a serie speciale, n. 46 del 2017 (udienza pubblica 9 ottobre 2018, rel. Coraggio)

[Legge della Regione Puglia 13 luglio 2017, n. 28, art. 7, co. 2; 5; 12]

(Cost., artt. 97, co. 1; 117, co. 2 e 3; 118;
legge 23 agosto 2004, n. 239, art. 1, co. 7; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 24)

Il Governo ha impugnato la legge della Regione Puglia 13 luglio 2017, n. 28, rubricata «Legge sulla partecipazione», che disciplina le modalità e gli **strumenti di partecipazione al dibattito pubblico** su opere, progetti, o interventi di particolare rilevanza per la comunità regionale.

Secondo il ricorrente in via principale, i commi 2, 5 e 12 dell'art. 7 prevedono strumenti di partecipazione anche con riguardo **a opere statali e di interesse nazionale** che, secondo il dettato costituzionale e la normativa statale di riferimento, esulano dalla competenza regionale. Infatti, per i progetti di competenza statale e per i progetti di fattibilità relativi alle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sulle città e sull'assetto del territorio, è l'autorità nazionale competente a disporre e gestire il dibattito pubblico (eventualmente e in alcuni casi anche su richiesta del Consiglio della Regione interessata). In particolare, le disposizioni richiamate stabiliscono che, anche con riferimento alla realizzazione delle predette opere statali, sia svolto un dibattito

pubblico che, ad avviso dello Stato, interferirebbe con l'ulteriore e distinto dibattito previsto dalla legislazione statale di riferimento per le opere pubbliche nazionali.

L'art. 7 della legge pugliese si porrebbe pertanto in contrasto con diverse norme costituzionali e, segnatamente: 1) con l'art. 117, co. 2, lett. m), Cost., dato che le norme regionali intervengono in ambiti regolatori espressamente riservati alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema di determinazione dei livelli essenziali concernenti i diritti civili e sociali; 2) con l'art. 117, co. 3, Cost., per violazione dei principi fondamentali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», dettati dalla legge n. 239 del 2004; 3) con l'art. 118, Cost., in quanto le menzionate norme regionali comporterebbero un'interferenza con l'attività amministrativa di competenza dello Stato e, in particolare, con i procedimenti riguardanti il dibattito pubblico per i progetti di competenza statale; 4) con il principio di buon andamento dell'azione amministrativa ex art. 97, co. 1, Cost., introducendo ingiustificati aggravamenti procedurali. [A. Candido]

Ricorso n. 76 del 2017
«CACCIA AL CINGHIALE»
TRA STATO, ENTI PARCO E REGIONI

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, depositato in cancelleria il 26 settembre 2017, in GU, 1a serie speciale, n. 46 del 2017 (udienza pubblica del 9 ottobre 2018, rel. Morelli)

[Legge della Regione Lombardia 17 luglio 2017, n. 19, art. 3, co. 1 e 3]

(Cost., artt. 117, co. 2; 118, co. 1 e 2;
legge 6 dicembre 1991, n. 394, artt. 11, co. 1, 3 e 4; 22, co. 5)

Il Governo ha impugnato l'art. 3 della legge della Regione Lombardia 17 luglio 2017, n. 19, norma che demanda alla giunta regionale il compito di deliberare «**le modalità di gestione del cinghiale sull'intero territorio regionale**» (con particolare riferimento alle modalità e tempistiche per l'attuazione del prelievo venatorio e del controllo, nonché alle modalità per il monitoraggio dei risultati conseguiti), con ciò includendo implicitamente il **territorio delle aree protette, nazionali e regionali**.

Secondo il ricorrente in via principale, la legge in esame, nella parte in cui si applica anche alle aree protette, si porrebbe in contrasto con l'art. 11 della legge n. 394 del 1991, nella quale si è estrinsecata la potestà legislativa nazionale cui sarebbe riservata, in via esclusiva, la materia. Infatti, **lo Stato ha affidato il compito di disciplinare «l'esercizio delle attività consentite entro il territorio del parco»** non all'esecutivo regionale, ma **al regolamento del parco**, vietando tra l'altro, contrariamente alla previsione regionale contestata, la cattura e l'uccisione delle specie animali. Al regolamento del parco è riservata anche la previsione di eventuali deroghe ai divieti. La norma regionale che prevede un'intesa con gli enti gestori (anch'essa impugnata) non risolverebbe il problema di legittimità costituzionale, perché in ogni caso nelle aree protette le modalità di gestione del cinghiale sono riservate dalla legge statale esclusivamente agli enti parco e non invece alle Regioni. I primi devono pertanto poter adottare le proprie determinazioni senza che altra amministrazione (nella specie, quella regionale) abbia un potere di codecisione. Conclusivamente, risulterebbero violati l'art. 117, co. 2, lett. s), e l'art. 118, co. 1 e 2 della Costituzione. [A. Candido]

Ricorso n. 78 del 2017
IMPUGNATA LA PROROGA EX LEGE DELLE CONCESSIONI PER ATTIVITÀ
ESTRATTIVE IN CAMPANIA

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 ottobre 2017 (del Presidente del Consiglio dei ministri), in GU 1a serie speciale, n. 47 del 2017

[Legge della Regione Campania 28 luglio 2017, n. 22, art. 2, comma 1, lettera c)]

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

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 2, comma 1, lettera c) della legge della Regione Campania n. 22/2017, recante "disposizioni sui tempi per gli interventi di riqualificazione ambientale delle cave ricadenti in aree di crisi ed in Zone Altamente Critiche (ZAC) e per le cave abbandonate del Piano Regionale delle Attività Estrattive". La disposizione impugnata modifica il "Piano regionale delle attività estrattive" (PRAE) del 2006 prevedendo la **prorogabilità per ulteriori tre anni delle concessioni** in essere. Ad avviso di parte ricorrente tale previsione contrasterebbe sia con il primo che con il secondo comma dell'art. 117 Cost.

In relazione al 117 primo comma, viene lamentata la violazione del **parametro interposto dato dalla normativa UE**. Si tratterebbe infatti di **misure contrarie alla libertà di stabilimento e di tutela della concorrenza, oltre che del generale principio di non discriminazione**; in particolare verrebbe in rilievo la Direttiva 2006/123 CE (art. 12), attuata con il d.lgs. 59 del 2010 (artt. 14 e 16). Tali disposizioni **imporrebbero una procedura a evidenza pubblica di selezione per il rinnovo delle concessioni** ed escluderebbero quindi ogni automatismo, salvo che non sussistano "motivi imperativi di interesse generale". Atteso che la proroga della concessione equivale a un rinnovo automatico, essa va tenuta per inammissibile, come già stabilito dalla Corte nelle sentt. 114/2012, [2/2014](#) e 117/2015. D'altra parte, l'eventuale sussistenza di motivi imperativi di interesse generale andrebbe accertata caso per caso e non può in alcun modo avvenire tramite un automatismo, come autorevolmente affermato dalla Corte di Giustizia (C-458/14; C-67/15).

In relazione al 117 secondo comma, viene ravvisata la **competenza statale in materia**, visto che la disciplina sarebbe riconducibile alla tutela della concorrenza e all'ordinamento civile. [E. Caterina]

Ricorsi nn. 79 e 80 del 2017
LOMBARDIA E VENETO CONTRO IL CODICE DEL TERZO SETTORE

Ricorsi per questione di legittimità costituzionale depositati in cancelleria il 9 ottobre 2017 (della Regione Veneto e della Regione Lombardia), in GU 1a serie speciale, n. 47 del 2017

[D.lgs. 3 luglio 2017 n. 117, artt. 61, comma 2; 62, comma 7; 64; 65; 72]

(Cost., artt. 3, 76, 97, 114, 117, comma 3 e 4, 118, 119, 120)

Le Regioni Veneto e Lombardia hanno presentato due ricorsi analoghi miranti alla declaratoria di illegittimità costituzionale di diverse disposizioni del **Codice del Terzo settore (d.lgs. 117/2017)**. Secondo le ricorrenti è senz'altro da riconoscere una potestà

legislativa esclusiva dello Stato per quelle parti del Codice che regolano gli enti del Terzo settore, definendone natura, funzionamento e struttura.

Desterebbero invece **dubbi di legittimità costituzionale** quelle parti del Codice che prevedono misure volte a promuovere e a sostenere gli enti del Terzo settore istituendo fondi vincolati in favore delle loro attività, e che affidano la gestione di tali fondi e numerose altre rilevanti funzioni a un organismo cui non partecipano le Regioni. Ciò in quanto la destinazione di tali fondi va a incidere su materie rimesse alla autonomia legislativa e amministrativa delle Regioni (politiche sociali, istruzione e formazione professionale, tutela della salute, valorizzazione dei beni culturali, ecc...).

Più nel dettaglio, **gli articoli impugnati sono quelli riguardanti l'organismo nazionale di controllo (ONC)**, un organo che, pur essendo formalmente una fondazione di diritto privato, sarebbe qualificabile come ente pubblico, in quanto previsto e regolato *ex lege*, istituito con D.M. e **munito di rilevanti poteri gestori e sanzionatori**. In particolare, l'ONC determina il numero di enti accreditabili come centri di servizio per il volontariato (CSV) nel territorio nazionale e la loro distribuzione territoriale (art. 61, comma 2); determina altresì l'ammontare del finanziamento di detti CSV (art. 62, comma 7) e assomma su di sé un gran numero di funzioni analiticamente elencate all'art. 64, comma 5. A fronte di ciò, **la partecipazione delle Regioni in questo organismo è "del tutto marginale e irrilevante"**: solo un membro su 13 è designato dalla Conferenza Stato/Regioni e le deliberazioni dell'organismo non sono assunte previo parere o intesa in sede di Conferenza intergovernativa. Di qui la violazione del riparto di competenze legislative e amministrative (artt. 117 e 118 Cost.) e del principio di leale collaborazione (art. 120 Cost.). Vengono inoltre invocati anche il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.) e di buon andamento della PA (art. 97 Cost.). Gli artt. 64 e 65 del Codice del Terzo settore sarebbero inoltre viziati per **eccesso di delega** (art. 76 Cost.): secondo le ricorrenti la legge di delega (l. 106/2016, art. 5, comma 1, lett. f)) attribuiva i poteri decisori in capo a organismi regionali, affidando al livello centrale un ruolo di mero coordinamento. È infine lamentata l'illegittimità costituzionale degli artt. 72 e 73 del Codice che istituiscono **presso il Ministero del lavoro un fondo destinato alle attività svolte da enti del Terzo settore**. Tale misura sarebbe contraria al principio di leale collaborazione e alla autonomia legislativa e amministrativa delle Regioni, oltre che del principio di buon andamento: dal momento che i finanziamenti incidono su ambiti di competenza delle **Regioni**, queste **dovrebbero esercitare compiti di programmazione e di riparto dei fondi all'interno del proprio territorio**. Il Codice, al contrario, non prevede alcun ruolo delle Regioni in proposito. [E. Caterina]

Ricorso n. 83 del 2017 IL VENETO IMPONE LA PROPRIA BANDIERA AGLI UFFICI DELLO STATO

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato il 13 ottobre 2017 (del Presidente del Consiglio dei ministri) (udienza pubblica del 5 giugno 2018, rel. Modugno)

[Legge della Regione Veneto 5 settembre 2017, n. 28, artt. 3, comma 1, e 8, comma 1, nella parte in cui, rispettivamente, aggiungono gli artt. 7-*bis*, comma 2, lettere a), d), f) e n), e 7-*septies*, comma 1, alla legge della Regione Veneto 20 maggio 1975, n. 56]

(Cost., artt. 3, 5, 117, secondo comma, lettera g)

Delle due disposizioni impugnate, che novellano una previgente legge regionale sull'esposizione della bandiera veneta, la prima estende l'obbligo di esposizione, tra l'altro, alle prefetture, agli uffici periferici dello Stato, a tutti gli organismi pubblici (anche diversi da quelli locali) e agli enti finanziati dalla Regione Veneto, nonché alle imbarcazioni di proprietà di organismi pubblici e, infine, tutte le volte in cui siano esposte la bandiera nazionale e quella europea. La seconda disposizione prevede sanzioni amministrative pecuniarie (da 100 a 1.000 euro) per i casi di inadempimento.

Il ricorso statale prende le mosse dall'art. 12 Cost., nonché dalla legge n. 22 del 1998, che disciplina l'esposizione della bandiera nazionale, e dal regolamento attuativo adottato con d.P.R. n. 121 del 2000. Questa normativa riserva allo Stato le norme sull'esposizione del Tricolore. È consentito alle Regioni soltanto di disciplinare l'esposizione del proprio vessillo presso le sedi proprie e degli enti locali, nonché dei rispettivi consigli in occasione delle loro adunanze, e prescrive che comunque, quando il vessillo regionale è esposto, lo siano anche le bandiere italiana ed europea, con dignità prioritaria della prima.

Su questa base, l'Avvocatura generale dello Stato solleva tre ordini di censure: *i*) è violato l'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., per la pretesa del Veneto di obbligare le amministrazioni statali all'esposizione del vessillo regionale; *ii*) è violato l'art. 3 Cost., per la conseguente assimilazione di situazioni (uffici statali e regionali) differenti; *iii*) è violato l'art. 5 Cost., perché l'imposizione agli uffici dello Stato del simbolo regionale attenta all'unità e all'indivisibilità della Nazione. In particolare, anche i casi di esposizione congiunta devono essere regolati dalla legge dello Stato: è quest'ultimo a stabilire se i casi e le modalità individuati dalla Regione per l'esposizione del proprio vessillo sono o meno compatibili con la dignità della bandiera nazionale. Naturalmente la Regione, come non può prescrivere nei termini anzidetti l'esposizione dei propri simboli, così nemmeno può disciplinare le sanzioni per le eventuali violazioni: da qui la censura relativa alla seconda disposizione (comma 1 dell'art. 7-*septies* inserito nella legge regionale n. 56 del 1975), al cui annullamento seguirà l'inapplicabilità dell'ulteriore disposizione (comma 2 dello stesso art. 7-*septies*) su modalità e termini per l'applicazione delle sanzioni.

Di questa normativa lo Stato chiede anche la **sospensione**: essa è immediatamente esecutiva e, a prescindere dalla modestia delle sanzioni, **danneggia gravemente l'immagine e l'autorevolezza degli uffici dello Stato**, compresi quelli dei Prefetti e gli uffici giudiziari. [M. Massa]

Ricorso n. 85 del 2017 IN SICILIA SI TORNA ALL'ELEZIONE DIRETTA PER GLI ORGANI DEGLI ENTI DI AREA VASTA

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 31 ottobre 2017 (del Presidente del Consiglio dei ministri), in GU 1a serie speciale, n. 50 del 2017

[Legge della Regione siciliana 11 agosto 2017, n. 17, artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7]

(Cost., artt. 3, 5, 117, commi secondo, lett. *p*), e terzo; Statuto speciale della Regione siciliana, artt. 14, 15 e 17; legge 7 aprile 2014, n. 56, art. 1, commi 19 e ss., 20, 22, 24, 25, 58 e ss., 67, 69 e 84)

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna gli artt. Da 1 a 7 della legge della Regione siciliana n. 17/2017, recante disposizioni in materia di **elezione diretta dei**

Presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Sindaci metropolitani, oltre che dei rispettivi Consigli. Le disposizioni impugnate s'inseriscono in un percorso di riforma e riordino degli enti locali siciliani, con cui le Città metropolitane di Palermo, Catania e Messina si sono sostituite alle Province omonime, mentre nelle altre sei Province dell'isola sono stati istituiti altrettanti liberi Consorzi comunali.

Con le disposizioni impugnate si prevede che il Presidente del libero Consorzio comunale, il Consiglio del libero Consorzio comunale, il Sindaco metropolitano e il Consiglio metropolitano siano tutti eletti a suffragio universale e diretto. Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, questa scelta del legislatore siciliano si pone in contrasto con l'art. 1, comma 58 e ss., della legge n. 56/2014, che ha invece posto il principio dell'elezione indiretta degli organi provinciali. Per di più, l'art. 1, comma 5, della medesima legge ha qualificato tale misura come **norma di grande riforma economico-sociale**, che s'impone alla Regione siciliana nell'esercizio della sua potestà legislativa; e questo anche in una materia – il regime degli enti locali – che lo statuto attribuisce alla competenza esclusiva della Regione. Derogando al principio dell'elezione indiretta, il legislatore regionale avrebbe leso i principi costituzionali di ragionevolezza, uguaglianza e unità. Nel caso della previsione relativa all'elezione diretta del Sindaco metropolitano, peraltro, si osserva che l'art. 1, comma 19 e seguenti, della legge n. 56/2014 ammette la possibilità che lo statuto di ciascun ente opti per l'elezione diretta, a condizione però che il Comune capoluogo sia già stato articolato in più Comuni.

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna inoltre gli artt. 3 e 4, che stabilisce il **numero di componenti dei Consigli dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani** in misura chiaramente superiore a quanto disposto all'art. 1, commi 67 e 20, della legge n. 56/2014. Risulterebbero allora violati i principi di cui agli artt. 3 e 5, oltre all'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost., che riserva in via esclusiva allo Stato la competenza in materia di organi di governo e funzioni fondamentali degli enti locali.

L'art. 6 della legge regionale siciliana n. 17/2017 determina le **indennità per il Presidente del libero Consorzio comunale e per il Sindaco metropolitano**. Anche in questo caso si presenta un contrasto con la legge n. 56/2014: all'art. 1, commi 84 e 24, questa stabilisce che gli incarichi di Presidente della Provincia e di Sindaco metropolitano siano esercitati a titolo gratuito. Risultano altresì lese le competenze statali in materia di coordinamento della finanza pubblica, cui la Regione non può derogare. [G. Delledonne]

Conflitti di attribuzione tra enti

Ricorso n. 8 del 2017

L'ABRUZZO RIBADISCE LE PROPRIE COMPETENZE IN MATERIA DI ESTRAZIONE DI IDROCARBURI

Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 25 ottobre 2017 (della Regione Abruzzo), in GU, 1a serie speciale, n. 47 del 2017

[Decreto del Ministero dello Sviluppo economico 9 agosto 2017]

(Cost., artt. 117, comma 3 e 118, comma 1)

La Giunta regionale abruzzese ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti del Governo in quanto ha ritenuto violata la propria sfera di competenza costituzionale ad

opera del decreto del Ministero dello sviluppo economico (MiSE) del 9 agosto 2017 con cui si intendeva adeguare alla sent. Corte cost. 170/2017 il d.m. 7 dicembre 2016 recante “disciplinare tipo per il rilascio e l’esercizio dei titoli minerari per la prospezione ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma, nel mare territoriale e nella piattaforma continentale”. La vicenda trae origine dallo “sblocca Italia” (d.l. 133/2014) e dalla legge di stabilità 2015 (l. 190/2014) che, nel prevedere la **semplificazione dei procedimenti per il rilascio di autorizzazioni ad attività di ricerca ed estrazione di idrocarburi**, avevano escluso che le stesse potessero essere subordinate a intese con le Regioni. Nella [sent. 170/2017](#) la **Corte cost. aveva dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 38, comma 7 del d.l. 133/2014 nella parte in cui non prevedeva un adeguato coinvolgimento delle Regioni nell’adozione del decreto attuativo del MiSE** con cui vengono determinate le modalità di conferimento delle concessioni e dell’esercizio delle attività di estrazione. La Corte veniva anche investita di un conflitto di attribuzione circa il d.m. adottato e con la [sent. 198/2017](#) questi veniva annullato. Il **MiSE ha quindi adottato il 9 agosto 2017 il decreto impugnato**. La Regione Abruzzo assume che anche tale provvedimento sia in violazione degli artt. 117, comma 3 e 118 Cost. per il **reiterato mancato coinvolgimento delle Regioni interessate nella fase anteriore alla sua adozione**. [E. Caterina]

Questioni di legittimità in via incidentale

Ordinanza n. 129 del 2017 SCIA: QUAL È IL TERMINE ENTRO IL QUALE IL TERZO PUÒ SOLLECITARE I POTERI INIBITORI DELLA P.A.?

Ordinanza dell’11 maggio 2017 del Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana
in GU, 1a serie speciale, n. 40 del 2017

[Art. 19, comma 6-ter, L. 7 agosto 1990, n. 241]

(Artt. 3 Cost.; art. 11 e 117, primo comma, Cost. e art. 6, par. 3 TUE in relazione all’art. 1, prot. 1 CEDU; art. 117, secondo comma, lett. m) Cost.)

Il T.A.R. di Firenze è chiamato a pronunciarsi su un’azione ex art. 31 cod. proc. amm. (azione avverso il silenzio della P.A.) promossa da un privato cittadino contro il mancato esercizio dell’Amministrazione dei poteri inibitori ad essa spettanti in relazione ad un intervento edilizio assoggettato a S.C.I.A. Infatti, con decreto D.L. n. 138 del 2011 è stato aggiunto, all’art. 19 della legge 241/1990 il comma 6-ter, nell’intento di definire una forma di tutela per il terzo rispetto ad interventi soggetti alle procedure di D.I.A. e S.C.I.A. La disposizione in parola prevede che: «La segnalazione certificata di inizio attività, la denuncia e la dichiarazione di inizio attività non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili. Gli interessati possono sollecitare l’esercizio delle verifiche spettanti all’amministrazione e, in caso di inerzia, esperire esclusivamente l’azione di cui all’articolo 31, commi 1, 2 e 3 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104».

Il collegio, tuttavia, rileva che **la disposizione non contiene alcuna indicazione espressa sul termine entro il quale il terzo possa sollecitare le “verifiche spettanti all’amministrazione”**. Il giudice rimettente passa quindi in rassegna diverse opzioni interpretative. La prima ipotesi prospettata dai giudici fiorentini, consisterebbe

nell'applicare al terzo il medesimo termine riservato all'amministrazione per l'esercizio dei poteri inibitori (sessanta o trenta giorni). Una seconda opzione ermeneutica (avallata da una parte della giurisprudenza: Cons. St. Sez. IV, n. 5161/2015; T.A.R. Milano Sez. II, nn. 2274 e 2301 del 2016), assoggetta la domanda del terzo al termine decadenziale di sessanta giorni dalla data della conoscenza dell'intervento lesivo, ovvero al medesimo termine previsto dal legislatore per l'impugnazione giurisdizionale di un provvedimento espresso. Altre due possibili soluzioni ermeneutiche, farebbero infine applicazione del termine annuale, cioè previsto dal legislatore per la proposizione del ricorso avverso il silenzio. Tale termine opererebbe in "aggiunta" al successivo termine per l'eventuale proposizione del ricorso medesimo, oppure – alternativamente – come termine "complessivo", con onere in capo al terzo di presentare il ricorso avverso il silenzio non oltre un anno da quando abbia avuto conoscenza dell'intervento lesivo (Cons. St. Sez. VI, n. 4610/2016).

Ad avviso del giudice rimettente, tuttavia, pur nel pregevole intento di colmare una anomia, nessuna delle opzioni ermeneutiche appare convincente, in quanto in contrasto con il tenore letterale delle disposizioni, dando luogo ad una **«inammissibile integrazione pretoria del precetto normativo»**. Inoltre, i tentativi di individuare un termine mediante integrazione analogica si scontrano con la «diversità ontologica della disciplina invocata [...] rispetto all'ambito di attività in esame» mettendo sullo stesso piano termini di natura giurisdizionale e amministrativa. Pertanto, ad avviso del giudice rimettente **«l'attuale regime della SCIA non prevede un termine per la presentazione da parte del terzo dell'istanza sollecitatoria delle verifiche amministrative»**. Nondimeno «una simile lettura si porrebbe in evidente contrasto con l'esigenza di tutelare l'affidamento del segnalante [...] nonché con il generale principio di certezza dei rapporti giuridici».

In particolare, il T.A.R. Toscana ritiene che la mancata previsione di un termine contrasti con l'art. 3 Cost., in quanto comporterebbe l'assurda conseguenza di attribuire un consolidamento più rapido ai procedimenti assoggettati alla disciplina del Permesso di Costruire (impugnabile nel termine di sessanta giorni) rispetto a quelli assoggettati a SCIA o a DIA, ponendo in essere un'irragionevole **disparità di trattamento**, ancor più illogica dal momento che le procedure di SCIA e DIA sono state introdotte con finalità di accelerazione e semplificazione. La mancata previsione del termine, inoltre, si porrebbe in contrasto con il principio del buon andamento dell'azione amministrativa, comportando, per l'Amministrazione, l'onere di riesaminare una SCIA a seguito di una domanda del terzo azionabile anche a distanza di anni, nonché con il principio di affidamento del privato sulla stabilità del «provvedimento amministrativo a lui favorevole» (C. Giustizia C-7/56 e C-3-7/57; [C. cost. n. 49 del 2016](#)). Infine, il T.A.R. ritiene che l'assenza di un termine contrasti anche con l'onere dello Stato di garantire uniformemente livelli essenziali di tutela (arg. ex art. 117, secondo comma, lett. m) Cost. e C. cost. n. 297 del 2012). [F. Conte]

Ordinanza n. 136 del 2017
DUBBI DI COSTITUZIONALITÀ SUGLI AUTOMATISMI IN MATERIA DI
CANCELLAZIONE DA ALBI PROFESSIONALI

Ordinanza del 13 luglio 2017 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Ditta F.A.I. di F.I. contro Provincia di Ferrara, in GU, 1a serie speciale, n. 41 del 2017

[D.lgs. 22 dicembre 2000, n. 395, artt. 4 e 5, commi 2, lett. g) e 8]

(Cost., art. 3, 24, 113)

Il Consiglio di Stato dubita della legittimità costituzionale del d.lgs. 395/2000 nella parte in cui prevede la **perdita automatica dei requisiti di onorabilità, e quindi la cancellazione dall'Albo delle persone fisiche e giuridiche che esercitano l'autotrasporto per conto terzi, per i datori di lavoro condannati in via definitiva per "fatti che costituiscono violazione degli obblighi sussistenti in materia previdenziale e assistenziale"**. Ad avviso della V sez. del Consiglio di Stato, tale disciplina contrasterebbe con i **principii di ragionevolezza e proporzionalità** espressi dall'art. 3, in quanto configurerebbe un **automatismo normativo** preclusivo di valutazioni da parte della PA circa la tipologia di infrazione compiuta, l'entità della sanzione subita e di altre circostanze del caso concreto. Verrebbe inoltre impedito un bilanciamento con gli altri diritti fondamentali in gioco, e in particolare con la libertà di iniziativa economica privata [ma il C.d.S. non invoca l'art. 41 Cost. come parametro]. Vengono inoltre ritenuti violati l'art. 24 e l'art. 113 Cost. in quanto il diritto di difesa di fronte ad atti della PA sarebbe parimenti menomato dal detto automatismo legislativo, nella misura in cui esso preclude un accertamento in concreto circa la rilevanza della sentenza ai fini della cancellazione dall'albo professionale. [E. Caterina]

Ordinanza n. 137 del 2017
ILLEGITTIMA PER ECCESSO DI DELEGA
LA "RIORGANIZZAZIONE" DELLA CROCE ROSSA ITALIANA?

Ordinanza del 19 luglio 2017 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da P.M. e al. contro Ministero della difesa e al. in GU, 1a serie speciale, n. 41 del 2017

[D.lgs. 28 settembre 2012, n. 178, artt. 1; 2; 3; 4; 5; 6; 8]

(Cost., artt. 1; 3; 76; 97; 117, comma 1; Primo Protocollo addizionale Convenzione EDU, art. 1, comma 1; legge 4 novembre 2010, n. 183, art. 2)

Il TAR del Lazio ha rimesso alla Consulta una questione di legittimità costituzionale che, **ove ritenuta fondata, travolgerebbe l'intero impianto del d.lgs. 178/2012 ("Riorganizzazione dell'Associazione italiana della Croce Rossa")**.

Secondo il TAR la soppressione dell'ente pubblico Croce Rossa Italiana (CRI) e la sua re-istituzione in forma di associazione dotata di personalità giuridica di diritto privato **eccederebbe i principi e i criteri direttivi contenuti nell'art. 2 della l. 183/2010**. Tale disposizione infatti si limitava a delegare al Governo l'adozione di d.lgs. per la riorganizzazione di enti vigilati dal Ministero del lavoro e dal Ministero della salute "ferme restando le funzioni loro attribuite". Il d.lgs. sarebbe andato ben oltre tale delega in quanto non avrebbe semplicemente riorganizzato la CRI perseguendo fini di semplificazione, contenimento della spesa pubblica e ridefinizione dei rapporti di vigilanza, ma la avrebbe, in sostanza, soppressa: **la riduzione dell'organico e la messa in mobilità del personale eccedente sarebbero tali da non offrire "concrete garanzie di continuità per l'assolvimento dei compiti istituzionali"**. Di qui anche la presunta violazione degli artt. 3 e 97 "per l'irrazionalità di scelte, destinate ad incidere su servizi di assoluta valenza per la salute, l'incolumità e l'ordine pubblico, senza adeguato bilanciamento fra le esigenze sottostanti a tali servizi e le contrapposte ragioni di contenimento della spesa", nonché dell'art. 1 del protocollo addizionale CEDU che nel garantire la proprietà proteggerebbe anche i rapporti patrimoniali dei lavoratori. [E. Caterina]

Ordinanza n. 138 del 2017
UN'ALTRA SVISTA NEL SALVA-LEGGI?
IL CASO DELL'ESENZIONE DAI CONTRIBUTI AGRICOLI UNIFICATI

Ordinanza del 6 aprile 2017 del Tribunale di Sondrio nel procedimento civile promosso da Società Agricola M. - Società cooperativa contro I.N.P.S., in GU, 1a serie speciale, n. 41 del 2017

[D.lgs. 1 dicembre 2009, n. 179, art. 1, comma 1; Allegato 1, n. 1266]

(Cost., artt. 3; 76; legge 28 novembre 2005, n. 246, art. 14)

L'art. 8 della l. 991/1952 esentava dal pagamento dei contributi agricoli unificati le aziende agricole site in territori montani. Tale **previsione era stata dapprima considerata implicitamente abrogata, ma era poi stata inserita tra le disposizioni "da salvare" nel decreto c.d. salva-leggi (179/2009)**. Sulla base di ciò, l'attore del giudizio *a quo*, una azienda agricola, ha chiesto la ripetizione di ingenti contributi versati all'INPS. La questione era stata affrontata dalla Corte di cassazione nella sent. 7976 del 2016. La Cassazione in questa sua articolata sentenza ha ritenuto abrogata la disposizione ed è "passata sopra" a quanto previsto dal salva-leggi reputandolo un mero *lapsus calami*. Il Tribunale di Sondrio, ritenuta parimenti la disposizione abrogata, non è del parere che essa possa essere disapplicata con una operazione ermeneutica. Ciò posto, **la legge di delega (246/2005) non autorizzava innovazioni, ma solo decreti di carattere ricognitivo; ne seguirebbe pertanto la illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 76 Cost.** [E. Caterina]

Ordinanza n. 144 del 2017
OMICIDIO STRADALE E DIVIETO DI BILANCIAMENTO DELLE CIRCOSTANZE

Ordinanza emessa il 16 maggio 2017 del G.I.P. del Tribunale di Roma nel procedimento penale a carico di M. F., in GU, 1a serie speciale, n. 42 del 2017

[Art. 590quater c.p.]

(Cost., artt.3, 25 co.2, 27; Carta di Nizza, art. 49)

Il Giudice delle indagini preliminari del Tribunale di Roma ha sollevato q.l.c. dell'art. 590quater c.p. introdotto nel codice penale dalla l. n. 41 del 2016 che, come è noto, ha disciplinato nell'ordinamento penale italiano il **reato di omicidio stradale**.

Al netto delle critiche che hanno accompagnato l'entrata in vigore di tale disposizione e che sembrano trovare il consenso del Giudice rimettente, va detto che con l'ordinanza di remissione non si vuole far valere l'illegittimità costituzionale della fattispecie di omicidio stradale ma della norma che prevede il **divieto di bilanciamento delle circostanze previsto dall'art. 590quater c.p.** Tale articolo, infatti, prevede espressamente che, ove vi sia un concorso tra le circostanze aggravanti previste per il reato di omicidio stradale (tra cui l'aver guidato un veicolo in stato di ebbrezza) e le attenuanti anche ad effetto speciale, queste ultime vadano calcolate sulla pena determinata per effetto dell'applicazione delle aggravanti; così facendo il legislatore ha voluto comprimere la discrezionalità del giudice in maniera, a detta del rimettente, del tutto irragionevole.

Nell'ordinanza di rimessione il giudice ripercorre la copiosa giurisprudenza con cui la Corte costituzionale ha chiarito che è facoltà del legislatore prevedere norme che limitino la possibilità di effettuare il giudizio di bilanciamento tra circostanze attenuanti e aggravanti purché tali disposizioni non violino il principio di ragionevolezza; ed è noto come in diverse pronunce il Giudice delle leggi abbia dichiarato illegittime alcune norme che, escludendo il giudizio di bilanciamento, **producevano l'effetto di costringere il giudicante alla comminazione di una pena significativamente più alta rispetto a quanto sarebbe risultato in seguito all'applicazione delle attenuanti ad effetto speciale.** Prendendo spunto da tali pronunce, dunque, il Giudice romano ritiene che anche nel caso dell'art. 590quater c.p. il divieto di bilanciamento sia da considerarsi costituzionalmente illegittimo e, pertanto, auspica una pronuncia della Corte che, al pari di quanto fatto nei casi precedenti, apra alla possibilità per il giudice di considerare, in determinati casi, prevalenti le attenuanti rispetto alle aggravanti contestate. [E. Sparacino]

Ordinanza n. 145 del 2017
IL SECONDO GRADO CAUTELARE
COME REGOLA PROCESSUALE GENERALE

Ordinanza del 26 maggio 2017 del Tribunale di Napoli nel procedimento civile promosso da S.V. contro Agenzia delle dogane e dei monopoli,
in GU, 1a serie speciale, n. 43 del 2017

[Decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, art. 5, comma 1,
come richiamato dal successivo art. 6]

(Cost., artt. 3 e 76, quest'ultimo in relazione all'art. 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69)

Adito in opposizione a un'ordinanza-ingiunzione applicativa di una sanzione amministrativa, il Tribunale rigetta l'istanza di sospensione per carenza del *fumus boni iuris*. Il soccombente propone reclamo, insistendo per la sussistenza di tutti i presupposti per la tutela richiesta: ma, in base alla norma in questione, l'ordinanza che si pronuncia sull'istanza di sospensione non è impugnabile.

La norma desta sospetti nel collegio investito del reclamo. **La delega legislativa, sulla base della quale la disposizione è stata adottata, non contemplava la materia cautelare.** La relazione illustrativa del decreto legislativo si richiamava a esigenze di coordinamento delle disposizioni speciali sui poteri di sospensione, tuttavia, **se si fosse voluto operare nel senso dell'uniformità, si sarebbe dovuto estendere il principio generale del rito cautelare che consente il reclamo.** Anzi, la non impugnabilità della specifica ordinanza contestata nel giudizio *a quo* pare al Tribunale una **disparità di trattamento censurabile anche ai sensi dell'art. 3 Cost.** [M. Massa]

Ordinanza n. 147 del 2017
SULLA COSTRUZIONE DELLE FATTISPECIE INCRIMINATRICI
IN MATERIA TRIBUTARIA: FATTURE FALSE E ALTRE FRODI

Ordinanza del 13 luglio 2017 del Tribunale di Palermo nel procedimento penale a carico di C.A. (in GU, 1a serie speciale, n. 43 del 2017)

[Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, art. 2]

(Cost., art. 3)

L'imputazione nel giudizio *a quo* riguarda l'uso di fatture false, previsto nell'art. 2 del d.lgs. n. 74 del 2000. Tanto modesto è l'importo, che non vi sarebbe responsabilità penale, se la fattispecie riguardasse invece una dichiarazione fraudolenta a causa dell'impiego di altri artifici, per la quale il successivo art. 3 prevede determinate **soglie di punibilità**. Ad avviso del Tribunale, **la differenza tra le due fattispecie non giustifica una così marcata disparità di trattamento**: la differenza sta, essenzialmente, nell'impiego, nella prima fattispecie di reato, di un documento qual è la fattura, con particolare rilievo probatorio in ambito tributario; ma questa non è una giustificazione adeguata, dato che anche artifici diversi dall'uso di fatture false possono risultare parimenti insidiosi per l'amministrazione finanziaria.

Il Tribunale chiede pertanto la **dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 2, nella parte in cui non prevede che la condotta non sia punibile, quando ricorrano condizioni di esenzione uguali a quelle di cui all'art. 3**. Si tratterebbe di una manipolazione del tutto ammissibile e rispettoso della discrezionalità legislativa. [M. Massa]

Ordinanza n. 152 del 2017

RIFORMA DELLE PROVINCE E SUCCESSIONE NEI RAPPORTI PENDENTI: IMPUGNATA UNA LEGGE REGIONALE TOSCANA

Ordinanza del 22 maggio 2017 del Tribunale di Pisa nel procedimento civile promosso da G.I., E.T. e F.B. contro la Provincia di Pisa, in GU 1a serie speciale, n. 44 del 2017

[Legge della Regione Toscana 3 marzo 2015, n. 22, art. 10, comma 3]

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

L'attore nel giudizio *a quo* ha contestato la fondatezza di una richiesta della Provincia di Pisa di pagare l'indennità di occupazione relativa all'attraversamento di un fosso demaniale. La Provincia, costituitasi per contestare le prospettazioni dell'attore e delle parti intervenute, ha successivamente rilevato la propria carenza di legittimazione passiva in forza dell'art. 1, comma 96, della legge n. 56/2014, che avrebbe comportato la successione della Regione Toscana nel contenzioso in materia di demanio idrico, attribuito, dal 1 gennaio 2016, alla Regione stessa. La Provincia – seguita, sul punto, dal giudice *a quo* – ha eccepito l'illegittimità costituzionale degli artt. 10, comma 3, e 11-*bis*, comma 5, della legge della Regione Toscana n. 22/2015.

La legge n. 56/2014 ha ridefinito i compiti delle Province, tra i quali, fra l'altro, non figura più la gestione del demanio idrico. La stessa legge ha altresì stabilito che **l'ente che subentra nella funzione succede anche nei rapporti attivi e passivi in corso, compreso il contenzioso** (art. 1, comma 96). L'art. 10 della legge regionale toscana n. 22/2015, invece, prevede che i rapporti in corso da trasferire siano definiti mediante accordi organizzativi fra le Province o la Città metropolitana interessate, da un lato, e la Regione, dall'altro. **Sono esclusi dalla successione, invece, i procedimenti già avviati al momento del trasferimento delle funzioni**. L'art. 11-*bis*, invece, prevede che per alcuni procedimenti e rapporti pendenti, in deroga alla disposizione dell'art. 10, subentri direttamente la Regione, con una clausola di salvezza per i rapporti originati da fatti anteriori al 1 gennaio 2016.

I dubbi sulla legittimità costituzionale dell'art. 10 si fondano, in primo luogo, sulla **pacifica riferibilità allo Stato delle competenze relative all'ordinamento processuale civile**. Sulla base della giurisprudenza della Corte costituzionale, si devono ritenere afferenti alla materia "giurisdizione e norme processuali" (art. 117, secondo comma, lett. I), Cost.) tutte le norme che influiscono, direttamente o indirettamente, sull'applicabilità, l'estensione oggettiva e soggettiva e l'invocabilità in giudizio di norme processuali, oltre alle norme che in qualsiasi modo condizionino l'accesso alla tutela giurisdizionale o caratterizzino i soggetti che partecipano al processo.

Ora, lo schema di successione nei rapporti processuali definito dalla legge n. 56/2014 prevede che ciò avvenga in via automatica e *ipso iure*. Il legislatore toscano, invece, ha escluso dalla successione alcuni procedimenti; **sembra perciò che il legislatore regionale abbia emanato disposizioni di legge in un ambito ricompreso nella materia "giurisdizione e norme processuali"**, introducendo una disciplina difforme da quella dettata dallo Stato. Ne discende l'incostituzionalità della disposizione impugnata per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lett. I), Cost. Contemporaneamente, risulterebbero violati anche il principio di buon andamento della pubblica amministrazione e i principi di ragionevolezza e di uguaglianza. [G. Delledonne]

[Una questione con oggetto affine a quello dell'ordinanza n. 152 è stata sollevata dal Tribunale di Pisa con ordinanza n. 234 del 2016, in GU 1a serie speciale, n. 47 del 2016]

Ordinanza n. 154 del 2017 DOPO LA SENTENZA DE TOMMASO: ALTRI DUBBI SULLE MISURE DI PREVENZIONE

Ordinanza emessa il 15 marzo 20167 dalla Corte d'appello di Napoli, nel procedimento penale a carico di V.C. e altri, in GU, 1a serie speciale, n. 45 del 2017

[Legge 27 dicembre 1956, n. 1423, artt. 1, 3 e 5; legge 22 maggio 1975, n. 152, art. 19; d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, artt. 1, 4, comma 1, lettera c), 6 e 8]

Anticipata in nota alla segnalazione dell'ordinanza n. 115 del 2017, [nel Bollettino precedente](#), **questa ordinanza ripropone i dubbi sorti in seguito alla sentenza *De Tommaso c. Italia*** della Corte europea dei diritti dell'uomo: se non debba considerarsi insufficiente per chiarezza e precisione, dunque per prevedibilità, la disciplina dei soggetti sottoponibili a misure di prevenzione personale e del contenuto delle stesse misure. La questione è estesa anche ad altre norme: quelle sulla misura di prevenzione patrimoniale della confisca, che presuppongono la pericolosità generica; le norme che tale misura estendono alle persone indiziate di appartenenza ad associazioni mafiose, per evitare (nell'ipotesi di accoglimento della questione) il paradosso di misure di prevenzione patrimoniali imposte a chi non possa definirsi pericoloso; le disposizioni del Codice delle leggi antimafia, che riprendono quelle della legge del 1956. [M. Massa]

[Sulla stessa materia, e anche sulla base di argomenti analoghi, tra i quali primeggia il riferimento alla sentenza *De Tommaso*, l'ordinanza n. 146 del 2017 del Tribunale di Padova, in GU n. 43 del 2017].

Ordinanza n. 155 del 2017 IL CASO EMILIANO: DIVIETO DI ISCRIZIONE AI PARTITI

ANCHE PER I MAGISTRATI GIÀ IN POLITICA?

Ordinanza emessa il 28 luglio 2017 dal CSM, Sezione disciplinare, nel procedimento nei confronti di Emiliano Michele, in GU 1a serie speciale, n. 45 de 2017 (udienza pubblica 17 aprile 2018, rel. Zanon)

[D.lgs. 23 febbraio 2016, n. 109, art. 1, comma 3, lettera d), numero 2)]

(Cost., artt. 2, 3, 18, 49 e 98)

Michele Emiliano è sottoposto a procedimento disciplinare perché, nella sua ormai lunga carriera di Sindaco di Bari e poi (dopo un periodo come assessore di un Comune del Foggiano) Presidente della Regione Puglia, ha rivestito ruoli e compiuto attività che presuppongono l'iscrizione al Partito Democratico: è stato Segretario e Presidente del PD pugliese e si è candidato alla carica di Segretario nazionale. La Sezione disciplinare del CSM osserva che **la norma in questione vieta l'iscrizione e la partecipazione sistematica e continuativa dei magistrati ai partiti politici** e che la Corte costituzionale (sentenza n. 224 del 2009) ha ritenuto tale norma un legittimo bilanciamento tra i principi desumibili dagli artt. 49 e 98, terzo comma, Cost., valevole anche per i magistrati collocati fuori ruolo per l'esercizio di compiti tecnici (in quel caso, consulenza a una Commissione parlamentare).

Tuttavia, **il discorso dovrebbe essere differente per chi, come Emiliano, è stato collocato fuori ruolo precisamente per rivestire cariche elettive di sicuro rilievo politico**. Se al magistrato è consentito, a certe condizioni, candidarsi per concorrere a tali cariche, «ciò deve rifluire sulla corretta interpretazione del divieto disciplinare». Del resto, ai magistrati è anche consentito candidarsi al Parlamento nelle liste di un partito e, se eletti, fare parte del gruppo parlamentare di riferimento, così figurando pubblicamente come esponenti di quel partito, senza che valga in senso contrario la presentazione del candidato come «indipendente». In conclusione, le norme in questione sembrano irragionevoli, nella parte in cui non escludono dal divieto di iscrizione ai partiti i magistrati collocati fuori ruolo per l'espletamento di mandati elettorali, inclusi quelli di Sindaco e di Presidente della Regione, i quali presuppongono un legame con i partiti della maggioranza e una partecipazione alla loro attività. [M. Massa]

Ordinanza n. 163 del 2017 ANCORA SULLE SOSPENSIONI DALLE CARICHE ELETTIVE EX D.LGS. 235/2012

Ordinanza del 31 marzo 2017 del Tribunale di Lecce nel procedimento civile proposto da F.F. e al. contro Ministero dell'Interno e al., in GU, 1a serie speciale, n. 47 del 2017

[D. lgs. 31 dicembre 2012, n. 235 ("Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi", art. 11, comma 1, lett. a)]

(Cost., artt. 1, comma 2; 2; 3; 48; 51, comma 1)

La questione trae origine dalla vicenda di F.F., candidatosi a sindaco del Comune di Gallipoli nel maggio 2016, dopo essere stato condannato in primo grado pochi mesi prima

per reati contro la PA. Eletto consigliere comunale, veniva immediatamente **sospeso dalla carica ex art. 11, comma 1, lett. a) del d.lgs. 235/2012.**

Il giudice civile ha sollevato questione di legittimità costituzionale su un **punto non affrontato nella sent. 276/2016**, ovvero **sull'impiego dello strumento della "sospensione" quando la sentenza di condanna sia intervenuta prima del momento della candidatura.** La disposizione impugnata non offre infatti alcun riferimento temporale, a differenza della lett. b) del medesimo comma che, con riferimento alle sentenze di condanna confermate in appello, prevede la sospensione qualora esse siano intervenute "dopo l'elezione o la nomina". Appurato che il diritto vivente interpreta la disposizione nel senso che si applichi anche ai casi di sentenze precedenti alla candidatura, rileva il Tribunale che **"la sospensione, ove applicata a sentenze non definitive antecedenti all'elezione, finisce con il produrre surrettiziamente il medesimo effetto dell'incandidabilità, sia pure per un tempo predeterminato e, di certo, non scarsamente rilevante"**. Si dubita in particolare della proporzionalità e della ragionevolezza della misura, atteso che la sospensione servirebbe a impedire non l'accesso alla carica, ma la permanenza nell'esercizio della stessa. Si sottolinea in ogni caso la lesività del diritto fondamentale all'elettorato passivo, diritto che non sarebbe stato correttamente bilanciato. Si chiede quindi una sentenza additiva con cui la Corte dichiari **l'illegittimità costituzionale della disposizione nella parte in cui non prevede l'inciso "dopo la candidatura"**. [E. Caterina].

Ordinanza n. 170 del 2017
RATEIZZAZIONE DEL DEBITO CON L'ERARIO E
CAUSA DI NON PUNIBILITA' PER AVVENUTO PAGAMENTO:
UN RAPPORTO DIFFICILE

Ordinanza emessa il 7 giugno 2017 dal Tribunale di Asti
nel procedimento penale a carico di O.N.
in GU, 1a serie speciale, n. 48 del 2017

[Decreto legislativo n. 74 del 2000, art. 13 co. 3]

(Cost., artt. 3, 24)

Il Tribunale di Asti, nel procedimento penale a carico di un soggetto che aveva omesso il pagamento dell'imposta sul valore aggiunto, ha sollevato q.l.c. dell'art. 13 co. 3 del d.lgs. 74 del 2000 (così come riformato dal d.lgs. n. 158 del 2015) perché **ritenuto in contrasto con il principio costituzionale di ragionevolezza e lesivo del diritto di difesa dell'imputato.**

La norma oggetto dell'ordinanza di rimessione prevede una **causa di non punibilità per il soggetto che, prima dell'apertura del dibattimento, provi di aver versato all'erario quanto dovuto**; a tal fine è, inoltre, espressamente previsto che, su richiesta dell'imputato, il Giudice possa effettuare un primo rinvio dell'udienza di apertura del dibattimento di tre mesi prorogabile per una sola volta per ulteriori tre mesi. Il Giudice piemontese ritiene che tale disposizione sia contrastante con la Costituzione **nel momento in cui non prevede la possibilità per il giudicante di assegnare un termine più lungo nel caso in cui l'imputato dimostri di aver concordato con l'Agenzia delle entrate un piano di rientro dall'esposizione debitoria** che preveda il pagamento di rate spalmate in un periodo superiore ai sei mesi. In tal modo, infatti, tali soggetti, pur rispettando le scadenze concordate con l'Agenzia, non potrebbero usufruire della causa di

non punibilità in quanto **il pagamento dell'ultima rata avverrebbe in ogni caso ben oltre l'apertura del dibattimento**; ciò in chiara violazione del principio di uguaglianza ex art. 3 Cost. nonché del diritto di difesa del singolo cittadino.

Un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma potrebbe consentire al Giudice di ritenere che il termine di 3 mesi, in presenza di un piano rateale concordato con l'Agenzia delle entrate, decorra dal termine per il pagamento dell'ultima rata. Tuttavia, il Giudice rimettente sembra ritenere che tale interpretazione non possa essere considerata legittima perché in chiaro contrasto con la lettera della norma. [E. Sparacino]

Ordinanza n. 172 del 2017
SOSPETTI DI IRRAZIONALITÀ DELLA DISCIPLINA TRANSITORIA
SUL PROCESSO A IMPUTATO IRREPERIBILE

Ordinanza del 30 maggio 2017 della Corte d'appello di Venezia, nel procedimento penale a carico di H.A., in GU, 1a serie speciale, n. 49 del 2017

[Legge 28 aprile 2014, n. 67, art. 15-*bis*]

(Cost., artt. 24, 97, 111)

Dopo la condanna in primo grado di un irreperibile, che sicuramente non è mai stato al corrente del processo, il difensore d'ufficio interpone gravame. La Corte d'appello adita osserva che, essendo stato il dispositivo di primo grado pronunciato prima dell'entrata in vigore della legge n. 67 del 2014, a norma dell'art. 15-*bis*, comma 1, di questa non è applicabile la sospensione di cui al nuovo art. 420-*quater* cod. proc. pen. (modificato dall'art. 9, comma 3, della legge citata) e il processo dovrebbe proseguire. **Tale regolazione intertemporale sarebbe anche ragionevole, di per sé. Nel caso, però, essa obbliga la Corte ad un'attività sostanzialmente vana:** quand'anche la sentenza di primo grado venisse fosse confermata, e il condannato fosse mai reperito, questi dovrebbe essere rimesso in termini per l'appello (a prescindere dal fatto che già uno ne sia stato proposto dal difensore d'ufficio), a norma del previgente art. 175, comma 2, cod. proc. pen., e sicuramente si avvarrebbe di tale facoltà.

Pertanto, la Corte d'appello chiede, in sostanza, una **correzione della disciplina intertemporale**: che l'art. 15-*bis* sia dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 24, 97 e 111 Cost., nella parte in cui non prevede la sospensione del processo quando sia già stata deliberata la sentenza di primo grado, anche nei casi in cui è pacifico che l'imputato non ha mai avuto, né gli è stato offerto, alcun tipo di informazione sulla pendenza del procedimento. [M. Massa]

Ordinanza n. 173 del 2017
LA SANATORIA PER I CONCORSI DEI PRESIDI
È INGIUSTIFICATA

Ordinanza del 21 giugno 2017 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da F.A.M. e altri contro MIUR e altri, in GU 1a serie speciale, n. 49 del 2017

[Legge 13 luglio 2015, n. 107, art. 1, commi 87-90]

(Cost., artt. 3, 51, 97 e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 CEDU)

I concorsi per il reclutamento di dirigenti scolastici indetti nel 2004, nel 2006 e nel 2011 hanno dato adito a un vasto contenzioso. Per far fronte alla situazione, la legge sulla cd. buona scuola ha previsto una serie di misure. In primo luogo, una **procedura straordinaria**, basata su un corso intensivo e una prova finale, **riservata** a chi nel concorso del 2011 abbia vinto, acquisito una posizione utile in graduatoria o superato tutte le prove (comma 88, lettera a), nonché a chi in relazione ai concorsi del 2004 e del 2006 avesse ottenuto una sentenza favorevole di primo grado, oppure ancora nessuna sentenza (comma 88, lettera b). Inoltre, la perdurante apertura delle graduatorie regionali, nelle Regioni in cui è ancora aperto il contenzioso sul concorso del 2011 (comma 89); nonché una prova differenziata per coloro che, tra i soggetti di cui al comma 88, lettera a), abbiano maturato una certa esperienza sul campo.

I ricorrenti nel giudizio *a quo* hanno partecipato solo al terzo concorso, senza fortuna e con conseguente ricorso. Perciò non rientrano in nessuna delle categorie di cui al comma 88 e hanno impugnato l'indizione della relativa procedura straordinaria.

Secondo il Consiglio di Stato, le norme descritte configurano una **legge provvedimento che avvia una procedura di reclutamento riservata, in assenza dei presupposti che legittimerebbero eccezioni al principio costituzionale del pubblico concorso**: il successo nelle selezioni del 2011 non è garanzia di particolare professionalità non altrimenti acquisibile dalla PA; nemmeno ha alcunché a che vedere con ciò la situazione del contenzioso sugli altri due concorsi, peraltro dipendente da fattori casuali; la prova speciale prevista sembra meno esigente delle procedure ordinarie. Insomma, la legge-provvedimento sembra **ispirata soprattutto a tutelare le aspettative individuali degli interessati**: il che però non è sufficiente. Inoltre, l'intervento del legislatore consente a chi sia parte del contenzioso sui primi due concorsi di soddisfare il proprio interesse, a condizioni preferenziali, mentre il giudizio è ancora in corso e, per questo, violerebbe anche l'art. 6 CEDU, sotto il profilo del divieto per il legislatore di interferire con i giudizi pendenti senza motivi imperativi di interesse pubblico.

Il Consiglio di Stato solleva due ordini di questioni: **in via principale, su tutto il compendio normativo descritto sopra; in via subordinata, sul solo comma 88**, nella parte in cui non apre la procedura riservata anche a chi sia parte (ancora senza sentenza, o con sentenza di primo grado favorevole) di contenzioso sul concorso del 2011. La questione subordinata è sollevata in relazione all'art. 3 Cost., per disparità di trattamento: se esistono ragioni di interesse pubblico sufficienti a giustificare la procedura riservata, esse dovrebbero valere anche per chi si trovi nella posizione dei ricorrenti nel giudizio *a quo*. [M. Massa]

[Nella stessa GU, si vedano anche le ordinanze nn. 174-176].

Ordinanza n. 178 del 2017

PERMESSO DI SOGGIORNO DI LUNGO PERIODO E ACCESSO AGLI ASSEgni FAMILIARI E DI MATERNITÀ

Ordinanze del 13 dicembre 2016 del Tribunale di Torino nel procedimento civile promosso da E.A.S. contro INPS e Comune di Torino, in GU 1a serie speciale, n. 50 del 2017

[Legge 23 dicembre 1998, n. 448, art. 65, comma 1, come modificato dall'art. 13, comma 1, della legge 6 agosto 2013, n. 97; decreto legislativo 26 marzo 2011, n. 151, art. 74, comma 1]

(Cost., artt. 3, 10, secondo comma e 38; Convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 14)

La ricorrente nel giudizio *a quo* è una cittadina marocchina, legalmente soggiornante nel territorio italiano in via continuativa e titolare di permesso di soggiorno rilasciato per motivi familiari, cioè per coesione col marito, a sua volta munito di permesso di soggiorno per motivi di lavoro. La coppia ha tre figli, tutti nati in Italia e muniti di regolare permesso di soggiorno. La ricorrente ha presentato una duplice domanda presso il Comune di Torino, chiedendo che le fossero riconosciuti l'assegno di maternità di cui all'art. 66 della legge n. 448/1998 e l'assegno per i nuclei familiari con almeno tre figli minori di cui all'art. 65 della stessa legge. La domanda è stata rigettata per il fatto che la richiedente non era in possesso del permesso di soggiorno CE per lungo soggiornanti. E.A.S. ha dunque agito in giudizio per ottenere l'accertamento del proprio diritto a godere di tali assegni.

Il giudice a quo dubita della legittimità costituzionale dell'art. 65, comma 1, della legge n. 448/1998, come modificato dall'art. 13, comma 1, della legge n. 97/2013, nella parte in cui prevede che **l'assegno per i nuclei familiari con almeno tre figli minori sia riservato ai cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo**, oltre che dai loro familiari che non siano cittadini di uno Stato membro dell'UE e siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente. È impugnato anche l'art. 74, comma 1, del d.lgs. n. 151/2001, nella parte in cui **limita l'accesso all'assegno di maternità ai soggetti che non siano cittadini dell'UE e siano contemporaneamente in possesso del permesso di soggiorno CE per lungo soggiornanti**.

La non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale troverebbe riscontro in un orientamento costante della Corte costituzionale, che più volte si è pronunciata sul diritto di cittadini stranieri a godere di previdenze il cui riconoscimento era condizionato al possesso della carta di soggiorno e poi del permesso di soggiorno CE (sentenze nn. 306/2008, 11/2009, 187/2010, 40/2013, 22/2015 e [230/2015](#)).

Ad avviso del giudice rimettente, le disposizioni impuginate violerebbero, in primo luogo, l'art. 3 Cost, dal momento che introdurrebbero **un'ingiustificata disparità di trattamento fra cittadini italiani e cittadini stranieri legalmente soggiornanti**: soltanto per questi ultimi, infatti, è previsto l'ulteriore requisito del possesso della carta o del permesso di soggiorno CE per i soggiornanti di lungo periodo. In questo modo, inoltre, si creerebbe **un'ingiustificata discriminazione fra due categorie di cittadini stranieri legalmente soggiornanti**; tanto più che **per ottenere il rilascio del permesso di soggiorno CE di lungo periodo è necessario il possesso di un certo reddito minimo**. In questo modo, la normativa impugnata finisce col prevedere che i due tipi di assegno siano concessi soltanto a madri con un reddito inferiore a una certa soglia, ma al tempo stesso **esclude da tali benefici le cittadine straniere che non abbiano un reddito sufficientemente alto** da poter ottenere il permesso di soggiorno CE di lungo periodo.

Sarebbero inoltre violati l'art. 10, comma 2 – in combinato disposto con l'art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che vieta ogni discriminazione legata all'origine nazionale – e l'art. 38 della Costituzione. [G. Delledonne]

Ordinanza n. 180 del 2017 I COMPENSI PER I CTU SONO IRRISORI

Ordinanza emessa il 5 maggio 2015 dal Tribunale di Macerata, sull'istanza proposta da C.C., R.E e P.P., in GU, 1a serie speciale, n. 51 del 2017

(Legge 8 luglio 1980, n. 319, art. 4)

[Cost., artt. 3, 36]

Il Tribunale deve liquidare i compensi a tre periti per un complesso caso di colpa medica, con morte del paziente. Secondo la norma in questione, sugli onorari a tempo, il compenso dovrebbe essere di euro 14,68 per la prima "vacazione" (due ore) e di euro 8,15 per le successive; si applica inoltre un aumento del 40% per ciascuno dei periti aggiunti oltre al primo (art. 53 del D.P.R. n. 115 del 2002). Il calcolo finale, secondo il Tribunale, è di un **compenso lordo di 2,44 euro all'ora** per ciascun professionista: «[i]mporti che appaiono francamente derisori».

Per questo, il Tribunale solleva una duplice questione di legittimità costituzionale. In primo luogo, per violazione dell'art. 36 Cost., sotto il profilo della **proporzione tra retribuzione e (qualità e quantità del) lavoro prestato**. Vero è che la Corte costituzionale ha rigettato questioni simili, ritenendo che l'art. 36 Cost. male si attagli alla situazione del CTU; ma la Corte ha anche auspicato una riforma che (venti anni dopo) non è ancora giunta. La misura dei compensi è rimasta a un livello tale, da poter essere paragonata, in un certo senso, addirittura a una sostanziale ablazione del diritto al compenso, ingiustificabile anche qualora si enfatizzi l'obbligatorietà della prestazione. In secondo luogo, sarebbe violato l'art. 3 Cost., per l'**indifferenza della legge al tipo di attività svolta e alla sua complessità**. Il Tribunale precisa che anche il raddoppio dei compensi, previsto in casi di eccezionale importanza, complessità o difficoltà, non risolverebbe il problema; e che, dato il contenuto della perizia, neppure può farsi riferimento alle tabelle per le consulenze riguardanti accertamenti medici sulla persona.

Pertanto, il Tribunale chiede che la disposizione in epigrafe sia dichiarata costituzionalmente illegittima, «in particolare nei casi di cui all'art. 53» del d.P.R. n. 115 del 2002. **L'annullamento puro e semplice non creerebbe un vuoto incolmabile**: il Tribunale ritiene di potere liquidare equitativamente, secondo l'attività prestata e le tariffe professionali, in attesa di un intervento del legislatore che, stavolta, difficilmente tarderebbe. [M. Massa]

[Nella stessa GU, si veda anche l'ordinanza n. 181, dello stesso Tribunale.]

Ordinanza n. 182 del 2017 LE ASTENSIONI DEGLI AVVOCATI E LA LORO REITERAZIONE

Ordinanza emessa il 24 maggio 2017 dalla Corte d'appello di Venezia,
nel procedimento penale a carico di B.A., in GU, 1a serie speciale, n. 51 del 2017

(Legge 12 giugno 1990, n. 146, art. 2, commi 1, 2 e 5,
come modificati dalla legge 11 aprile 2000, n. 83)

[Cost., artt. 3, 24, 97 e 111]

La Corte d'appello di Venezia presiede a un giudizio rinviato una prima volta, il 5 maggio 2017, per astensione degli avvocati dalle udienze. All'udienza del 24 maggio 2017, il procedimento dovrebbe essere nuovamente rinviato, per un'altra astensione. Formalmente, le astensioni sono state dichiarate con modalità conformi al Codice di autoregolamentazione, dichiarato idoneo dalla Commissione di garanzia, attuativo della legge n. 83 del 2000, ispirata dalla sentenza n. 171 del 1996 della Corte costituzionale. Il Codice è vera e propria fonte del diritto secondario, alla quale si ritiene demandato il

compito di bilanciare i vari interessi in gioco, con effetto vincolante per il giudice. L'astensione deliberata in conformità al Codice, dunque, impone il rinvio, oggetto di un vero e proprio diritto.

Tuttavia, **l'attuale disciplina non sarebbe ragionevole, se si considera la possibilità di astensioni in sequenza, formalmente distinte ma sostanzialmente connesse**: come le quattro astensioni indette per date (complessivamente 18 giorni) comprese tra il 20 marzo e il 25 maggio 2017, dichiaratamente a titolo di protesta contro l'*iter* parlamentare della riforma dei codici penale e di procedura penale. A fronte di proteste di questo tipo, l'unico vero limite resta quello, sancito dal Codice di autoregolamentazione, di un massimo di 88 giorni in ciascun anno: ma è un limite troppo lasco, considerato che nel 2017, senza contare i sabati e i festivi, i giorni lavorativi sono 235. Anche il fatto, poi, di non lasciar passare più di 60 giorni tra proclamazione e astensione non avrebbe alcuna utilità, che non sia «endo-corporativa»: la rapida realizzazione delle astensioni serve solo a ostacolare eventuali accorgimenti organizzativi (dei tribunali), volti a compensare l'efficacia interdittiva dell'astensione. In altre parole, l'assenza di un preavviso anticipato dei vari momenti e del termine ultimo delle astensioni reiterate compromette, in presenza di un carico abnorme dei ruoli giudiziari, beni preziosi come il tempo di udienza, la programmazione equilibrata dei carichi di lavoro, la possibilità concreta di studio e redazione dei provvedimenti.

Per questo, la Corte rimettente chiede che la normativa in questione sia dichiarata costituzionalmente illegittima «nella parte in cui non prevede che l'obbligo di congruo preavviso e di ragionevole durata delle astensioni degli avvocati difensori si applichino anche alle iniziative di astensioni dalle udienze, successive e coordinate per essere determinate dalle medesime ragioni e pertanto da doversi considerare unitariamente». [M. Massa]

Conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato

Ricorso n. 2 del 2017 LA CORTE DEI CONTI INTACCA L'AUTONOMIA DELLA PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA

Ricorso per conflitto di attribuzioni proposto dal Presidente della Repubblica, depositato in cancelleria il 14 novembre 2017, in GU, 1a serie speciale, n. 48 del 2017

[Sentenza della Corte dei conti, sezione II giurisdizionale centrale d'appello, del 19 dicembre 2016, n. 1354; Nota della Procura regionale per il Lazio della Corte dei conti del 22 marzo 2017, n. 0005627-22/03/2017-PR_LAZ-T61-P; Sentenza della Corte dei conti - sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, del 25 settembre 2012, n. 894]

[Cost., artt. 84 co. 3; 103 co. 2]

Il Presidente della Repubblica ha proposto ricorso per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato avverso alcune pronunce con cui la Corte dei conti del Lazio **aveva sancito la responsabilità amministrativa di alcuni dipendenti del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica**.

La vicenda trae spunto dall'accertamento di alcune irregolarità nella gestione dei fondi dedicati al mantenimento della Tenuta presidenziale di Castelporziano; non appena compiuti i necessari preliminari accertamenti, gli uffici della Presidenza della Repubblica avevano informato la competente Autorità giudiziaria e agito in sede civile per il recupero delle somme, tanto che **i dipendenti infedeli erano stati condannati alla restituzione delle somme sottratte e al risarcimento del danno in favore della Presidenza della Repubblica.**

Nonostante ciò la Corte dei conti del Lazio procedeva nei confronti dei medesimi soggetti, pervenendo alla pronuncia delle sentenze impugnate, ritenendo di dover esercitare la propria giurisdizione contabile a tutela della Presidenza della Repubblica; tale conclusione non è, evidentemente, condivisa dagli uffici presidenziali i quali **ritengono che l'autonomia del Presidente della Repubblica non possa essere intaccata dall'esercizio dell'azione della Procura presso la Corte dei conti così come sancito dalla sentenza della Corte costituzionale n. 129 del 1981.**

La Presidenza della Repubblica lamenta, in estrema sintesi, che la Corte dei conti abbia ritenuto di poter esercitare la giurisdizione ai sensi dell'art. 103 Cost. **parificando l'Organo costituzionale alle altre pubbliche amministrazioni, andando così a ledere l'autonomia garantita dalla Costituzione.** Ciò che si sostiene nel ricorso non è la mancanza di giurisdizione *tout court* della Corte dei conti in materia di responsabilità amministrativa dei dipendenti del Segretariato Generale, ma il fatto che la Procura presso la Corte dei conti possa autonomamente avviare un procedimento senza che venga sollecitata dalla Presidenza della Repubblica; ciò in quanto **si ritiene che la giurisdizione ordinaria, adita dall'Organo costituzionale, e la giurisdizione contabile siano in tale ambito alternative e che, pertanto, spetti alla Presidenza decidere quale giudice adire.** Per di più il ricorso evidenzia come i principi derivanti dalla citata pronuncia costituzionale del 1981 e dalle altre sentenze che sono seguite non potrebbero essere riferiti, come sostenuto dalla Corte dei conti, unicamente alla funzione di controllo dei conti ma vadano senza dubbio estesi alla giurisdizione in materia di responsabilità amministrativa così da evitare un grave *vulnus* alle prerogative costituzionali sancite dall'art. 84 Cost.

Il ricorso contiene anche un'istanza cautelare, volta a ottenere la sospensione degli atti impugnati. [E. Sparacino]

[Il conflitto è stato dichiarato ammissibile con **ordinanza n. 225 del 2017.** Qui, **per la prima volta, la Corte costituzionale afferma espressamente di potere sospendere gli atti impugnati per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato,** anche se nega che, nel caso specifico, sussistano i presupposti per farlo in concreto, allo stato degli atti.]

Anticipazioni

- **ANCORA SULLE “TUTELE CRESCENTI” DEL JOBS ACT:** l'ordinanza anticipata nello scorso numero del [Bollettino](#) (Trib. Roma, sez. III lav., ord. 26 luglio 2017) è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale, 1a serie speciale, 17 gennaio 2018, n. 3, come ordinanza n. 195 del 2017. Allo stato, non risultano pubblicate la data di discussione e il nome del relatore.
- **DUBBI SUL VOTO DEGLI ITALIANI ALL'ESTERO** (ord. n. 11 del 2018, in **Gazzetta Ufficiale, 1a serie speciale, 17 gennaio 2018, n. 3,** udienza 21 febbraio

2018, rel. Morelli): sollevata il 23 dicembre 2017, è stata immediatamente pubblicata e messa in discussione, prima della data del prossimo voto politico, la questione riguardante la segretezza del voto degli italiani all'estero. Sulla falsariga processuale della nota [sentenza n. 1 del 2014](#), adito da un elettore iscritto all'AIRE, il Tribunale di Venezia dubita che libertà, personalità e segretezza del voto siano garantite sia nella fase della compilazione della scheda in senso stretto (che non è assistita da alcuna protezione), sia nella trasmissione della scheda compilata alle sedi consolari (la quale può avvenire anche per posta ordinaria). La Corte costituzionale (ord. n. 195 del 2003) ha riconosciuto discrezionalità al legislatore nell'organizzare questa (allora) innovativa modalità di voto, ispirata all'intendimento di allargare quanto più possibile il suffragio; ma, ad avviso del rimettente, questo allargamento non può avvenire sacrificando le garanzie costituzionali, al punto tale da istituire una procedura, a suo avviso, di incerta riconducibilità allo stesso concetto di "voto".

- **LIBERTÀ PER LE CENE ELEGANTI (Corte d'appello di Bari, III sez. penale, ord. 6 febbraio 2018):** la questione scaturisce dal secondo grado del noto processo, riguardante l'organizzazione di incontri tra l'allora Presidente del Consiglio dei ministri e alcune «escort». Il dubbio investe le disposizioni della legge Merlin (legge n. 75 del 1958, art. 3, primo comma, numeri 4), prima parte, e 8) nella parte in cui puniscono «il reclutamento ed il favoreggiamento della prostituzione volontariamente e consapevolmente esercitata». La prima censura, per violazione dell'art. 2 Cost., è il caposaldo delle altre: nel contesto sociale attuale, ben diverso da quello degli anni '50, la libertà di autodeterminazione sessuale, costituzionalmente garantita come essenziale espressione della personalità umana, garantirebbe anche la «erogazione della propria corporeità e genitalità (e del piacere ad essa connesso) verso o contro la dazione di diversa utilità». Le condotte dei terzi non dovrebbero essere punite, se si limitano a «supportare il preminente interesse delle escort (o «sex workers») a segnalarsi», in una posizione di mera strumentalità esecutiva, e non determinano la volontà di prostituirsi. Da qui le ulteriori censure, per violazione di altre disposizioni costituzionali: art. 41 (le escort non possono «dotarsi di collaboratori per avviare in termini professionali l'esercizio occasionale»); artt. 3, 13, 25, primo comma, e 27 (in casi come quello in questione, non c'è offesa al bene giuridico tutelato, che non è la morale pubblica, ma appunto l'autodeterminazione sessuale, addirittura avvantaggiata dal supporto dei terzi); art. 25, secondo comma (la vaghezza della nozione di favoreggiamento e la conseguente necessità di determinare meglio l'area della punibilità sono il sintomo dell'inadeguatezza della fattispecie incriminatrice). Non è messa in questione l'incriminazione delle condotte che determinino e condizionino la volontà a prostituirsi, trasmodino in una «direttività» e «trasformino la natura contrattualmente autonoma della prestazione sessuale in prestazione erogata con caratteristiche simili alla subordinazione».
- **ESISTE UN DIRITTO AL SUICIDIO? (1a Corte d'assise di Milano, ord. 14 febbraio 2018):** fa da sfondo alla questione la nota e drammatica vicenda di un uomo, gravemente e incurabilmente malato, che ha deciso di suicidarsi in Svizzera ed è stato accompagnato lì in auto dall'imputato. Si è trattato di un mero aiuto materiale, non incidente sulla volontà suicida, già autonomamente formata e consolidata. Nondimeno, anche questa mera agevolazione sarebbe punibile, ai sensi dell'art. 580 cod. pen.: una pronuncia della Corte d'assise di Messina, che aveva ritenuto la punibilità limitata ai casi in cui l'agevolazione comportava

istigazione, è stata riformata dalla Cassazione nel 1998, con indirizzo poi disatteso dalle corti di merito in un caso veneto, nel quale si è ritenuta punibile solo l'assistenza al gesto fatale in senso stretto. Ciò premesso, l'argomento fondamentale del collegio ambrosiano è l'affermazione di un vero e proprio diritto al suicidio, sulla base dei noti principi in materia di autodeterminazione e rifiuto delle cure, sanciti dalla giurisprudenza italiana (sono citati i casi Englaro e Welby) e della CEDU (soprattutto nei casi Pretty, Haas e Gross), nonché dalla recente legge n. 219 del 2017. Perciò, dovrebbero essere punite le condotte che abbiano alterato il percorso psichico del soggetto passivo, non quelle che abbiano soltanto attuato una scelta suicida già liberamente e consapevolmente assunta. Poiché la norma in questione ha la portata più ampia e indiscriminata di cui si è detto, essa risulterebbe in contrasto: *i*) con gli artt. 3, 13, primo comma, e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 3 e 8 CEDU, nella parte in cui incrimina le condotte di aiuto a prescindere dal loro contributo a determinare o rafforzare il proposito suicida; *ii*) con gli artt. 3, 13, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost., nella parte in cui assoggetta le condotte di mera agevolazione alla stessa pena (reclusione da 5 a 10 anni) prevista per l'istigazione.

Forum di Quaderni Costituzionali