

Monitore della Giurisprudenza costituzionale

n. 1 del 2018

(dec. 212/2017 – 281/2017)

Hanno collaborato a questo numero: Alberto Arcuri, Filippo Benelli, Chiara Bergonzini, Chiara Bologna, Chiara Camposilvan, Corrado Caruso (coordinatore), Antonio Chiusolo, Francesco Conte, Fabio Corvaja, Angela Cossiri, Caterina Domenicali, Caterina Drigo, Andrea Guazzarotti, Ylenia Guerra, Francesco Medico, Francesca Minni, Marta Morvillo, Federico Pedrini

TUTELA DELL'AMBIENTE E PROVINCE AUTONOME: SI TORNA ALLO STATUTO

Corte cost., sent. 11 luglio - 12 ottobre 2017, n. 212, Pres. Grossi, Red. Barbera

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Legge 28 giugno 2016, n. 132, artt. 1; 4, comma 4; 7, commi 1, 5 e 7; 8; 14, commi 1, 3, e 5; 15 commi 2, 3, e 4; 16, comi 2 e 4, secondo periodo]

(Costituzione, artt. 3, primo comma, 97, secondo comma, 117, commi terzo, quarto e sesto, 118 e 119; principio di leale collaborazione; legge cost. n. 3 del 2001, art. 10; Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, artt. 8, 9, 53, 54, 75, 79, 103, 104, 107 del d.P.R. n. 670 del 1972, d.lgs. n. 266 del 1992, art. 2 e 4; legge n. 42 del 2009, art. 27)

La sentenza, decidendo sulla impugnazione di molteplici disposizioni della legge 28 giugno 2016, n. 132 (Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale) promossa dalle due Province autonome, compie una accurata ricostruzione dei rapporti tra la competenza statale in materia di **tutela dell'ambiente** e le potestà delle Province autonome da essa intersecate.

La Corte ribadisce, anzitutto, il **carattere trasversale** della competenza ex art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., teorizzato a partire dalla sentenza n. 407 del 2002, ed utilizza un *test* di proporzionalità per verificare la coerenza delle norme impugnate rispetto alla finalità di garantire la migliore tutela della **materia-obiettivo**. Lo scrutinio è quindi condotto **“alla luce della ratio delle singole disposizioni, censurabili qualora siano eccedenti o comunque incongruenti rispetto alla finalità complessiva della legge”**.

La decisione tiene poi in adeguato conto le competenze statutarie delle Province autonome nei diversi settori interessati dalle norme statali con finalità ambientale, osservando che per effetto della **clausola di maggior favore** di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 la competenza statale fondata sull'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., non può essere opposta, in quanto tale, agli enti ad autonomia speciale, dovendo invece manifestarsi come concretizzazione di specifici limiti statutari (in particolare, come espressiva di norme fondamentali di grande riforma).

Sulla base di tali premesse, e ribadita l'operatività del meccanismo di cui al d.lgs. n. **266 del 1992** (già riconosciuta, in relazione alla disciplina statale sulle agenzie di protezione ambientale, dalla sentenza n. 354 del 1994), la pronuncia dichiara, in primo luogo, l'incostituzionalità dell'art. 16, comma 2, della legge n. 132 del 2016, nella parte in cui dispone la diretta applicazione della legge statale alle Province autonome, in violazione

dell'art. 2 delle predette norme di attuazione, le quali costruiscono il rapporto tra legge statale e legge locale in termini di separazione.

Costituzionalmente illegittimo è riconosciuto anche l'art. 16, comma 2, della legge, nella parte in cui prevede che le Province autonome debbano recepire l'intera legge statale, anziché limitarsi ad imporre un onere di adeguamento ai principi fondamentali della normativa censurata.

Rimosse queste due norme "di sistema", la sentenza colpisce poi singole disposizioni con contenuto autoapplicativo ed estremamente dettagliato, che comprimono la potestà primaria delle Province autonome in materia di organizzazione dei propri uffici e del personale in modo eccessivo rispetto alla finalità di coordinamento, a sua volta strumentale alla tutela unitaria e non frazionata del bene ambientale: così, ad esempio, è dichiarato illegittimo l'art. 7, comma 1, che impone il conferimento della personalità giuridica alle agenzie di protezione ambientale; o l'art. 8, comma 1, relativo ai requisiti di nomina dei direttori generali; o ancora l'art. 14, commi 1 e 3, che demanda ad regolamento l'indicazione delle modalità, valevoli per tutti i "nodi" del sistema a rete di protezione ambientale, di individuazione del personale ispettivo, delle competenze di tali funzionari e dei criteri generali per lo svolgimento delle attività ispettive.

Per contro, risultano legittimi l'art. 8, comma 2, che istituisce l'anagrafe dei direttori generali delle agenzie, rispondente ad esigenze di pubblicità e trasparenza e dunque al principio di buon andamento della pubblica amministrazione; le norme dell'art. 14 che affidano all'ISPRA, con il concorso delle agenzie, la funzione di adottare norme tecniche, funzione giustificata dalla finalità di coordinamento del sistema; la previsione del potere del Ministero dell'ambiente di determinare le tariffe, applicabili anche nelle Province autonome, per le attività obbligatorie esercitate dalle agenzie, in ragione del fatto che **"i servizi obbligatori definiti dallo Stato richiedono una disciplina tariffaria di esclusiva provenienza statale"** (è evocata anche la necessaria parità di trattamento degli operatori economici che si rivolgono alle agenzie, e quindi la materia della concorrenza), mentre, simmetricamente, la determinazione delle tariffe per le attività ulteriori delle agenzie, disciplinate dalle leggi provinciali, deve spettare alla Provincia, in base al principio per cui **"il potere di configurare la tariffa ... 'accede' all'ambito materiale corrispondente"** (per tale ragione è invasivo dell'autonomia organizzativa delle Province autonome l'art. 7, comma 5, che affidava anche tale compito al Ministro dell'ambiente). [F. Corvaja]

CONTRIBUTO DI SOLIDARIETÀ SULLE PENSIONI DEI DIPENDENTI DELLA CAMERA E AUTONOMIA DECISIONALE DELL'UFFICIO DI PRESIDENZA

Corte cost., sent. 26 settembre - 12 ottobre 2017, n. 213, Pres. Grossi, red. Morelli

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 1, co. 486, l. n. 147 del 2013]

(Artt. 3, 53 e 136 Cost.)

La sentenza dichiara l'infondatezza della questione mirante a far dichiarare l'incostituzionalità della disposizione che impone un contributo di solidarietà a favore delle gestioni previdenziali obbligatorie a carico degli ex dipendenti della Camera dei deputati.

In premessa, la Corte riconosce la **legittimazione della Commissione giurisdizionale per il personale della Camera dei deputati a sollevare la questione, «in quanto organo di autodichia, chiamato a svolgere, in posizione *super partes*, funzioni giurisdizionali per la decisione di controversie** (nella specie, quelle appunto tra

Camera dei deputati e pensionati suoi ex dipendenti) per l'obiettivo applicazione della legge (*ex plurimis*, sentenze n. 376 del 2001, n. 226 del 1976).»

La Corte dichiara, poi, **l'infondatezza delle questioni per erroneità del presupposto interpretativo**, ossia per aver inteso la disposizione impugnata come fonte diretta e immediata della delibera dell'Ufficio di Presidenza volta a operare la decurtazione dei trattamenti pensionistici (superiori a determinate soglie minime) degli ex dipendenti in quiescenza della Camera. **La disposizione impugnata, invece, non prescriverebbe, di per sé, alcuna "trattenuta" pensionistica, demandando invece all'autonomia degli organi costituzionali di provvedere a un risparmio di spesa, anche tramite interventi sui trattamenti di quiescenza del proprio personale.** La disposizione successiva (art. 1, co. 487, l. n. 147/2013) si limita a imporre che ciò avvenga in base ai "principi" di cui al comma precedente, pur sempre «nell'esercizio della propria autonomia». Come già affermato nella **sent. n. 254/2015** in riferimento ai dipendenti in quiescenza della Regione Siciliana, la Corte ribadisce che tale comma «non pone espressamente alcun obbligo di risparmiare, ma ne rimette la decisione all'esercizio di un atto di autonomia da parte» dell'organo costituzionale implicato. Trattandosi di obbligo in capo all'autonoma decisione della Camera dei deputati di applicare i soli "principi" desumibili da tale disciplina e non delle regole ivi dettate, non esiste quel legame di consequenzialità necessaria presupposto erroneamente dal giudice *a quo* tra la disposizione impugnata e la delibera da cui è originata la questione. [A. Guazzarotti]

LA CORTE RIBADISCE LA LEGITTIMITÀ DELLA "LEGGE SEVERINO": PARLAMENTARI E CONSIGLIERI REGIONALI PARI NON SONO

Corte cost., sent. 26 settembre – 12 ottobre 2017, n. 214, Pres. Grossi, red. De Pretis

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti n. [2/2017](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[artt. 7, comma 1, lettera c), e 8, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235]

(artt. 3, 51, 76 e 77 Cost.)

La Corte costituzionale è chiamata ancora una volta a pronunciarsi sulla legittimità di alcune disposizioni del D.Lgs. 235/2012 (c.d. "Legge Severino"), sulle quali il Tribunale ordinario di Napoli aveva sollevato due distinte questioni.

In particolare, con una prima q.d.l., il giudice *a quo* censurava un presunto eccesso di delega. La Corte, tuttavia, ha dichiarato la questione manifestamente infondata in quanto già negativamente scrutinata con sentenza n. 276 del 2016 (caso De Luca).

Quanto alla seconda questione, essa in sostanza ripropone censure analoghe a quelle su cui la Corte si è pure pronunciata nei giudizi decisi con sent. n. 236 del 2015 (caso De Magistris) e con la già richiamata sent. n. 276 del 2016.

Ad avviso del giudice *a quo*, la previsione della sospensione in caso di condanna non definitiva per alcuni reati, prevista per i consiglieri regionali ma non per i parlamentari, sarebbe connotata da irragionevolezza, in quanto porrebbe in essere diverse discipline per situazioni analoghe.

La Corte, tuttavia, richiamando un proprio precedente (relativo alla L. 19 marzo 1990, n. 55), ribadisce come «**non appare configurabile, sotto il profilo della disparità di trattamento, un raffronto tra la posizione dei titolari di cariche elettive nelle regioni e**

negli enti locali e quella dei membri del Parlamento e del Governo, essendo evidente il diverso livello istituzionale e funzionale degli organi costituzionali ora citati» precisando come il diverso trattamento può trovare la sua *ratio* «su dati di esperienza oggettivi, i quali dimostrano che i fenomeni che si intendono arginare trovano in tale ambito [locale] le loro principali manifestazioni» (sent. n. 407 del 1992). Sul punto (e in relazione, questa volta, al medesimo oggetto) la Corte ricorda anche di aver già osservato che il trattamento più severo nei confronti delle cariche elettive locali e regionali si giustifica per «la prossimità dei cittadini al tessuto istituzionale locale e la diffusività del fenomeno in tale ambito». Anche la seconda questione è perciò dichiarata non fondata. È dichiarata, invece, inammissibile, per inadeguata motivazione, la q.d.l. sollevata, sempre sotto il profilo della presunta disparità di trattamento, che evocava quali parametri gli artt. 76 e 77 Cost. [F. Conte]

IL REATO DI INGIURIA TRA DISCREZIONALITA' DEL LEGISLATORE E STATUS COSTITUZIONALE DEI MILITARI

Corte cost., sent. 27 settembre – 12 ottobre 2017, n. 215, Pres. Grossi, red. Zanon

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale
[Art. 226 cod. pen. mil.]

(artt. 3 e 52, c. 3, Cost.)

Nella decisione la Corte considera conforme a Costituzione l'art. 226 del codice penale militare di pace che disciplina il reato di «Ingiuria», sanzionando il militare che offende l'onore o il decoro di altro militare presente. La norma, impugnata «nella parte in cui sottopone a sanzione penale condotte del tutto estranee al servizio o alla disciplina militare o, comunque, non afferenti a interessi delle Forze armate dello Stato», viene considerata dai giudici *a quibus* in contrasto con gli artt. 3 e 52 c.3 Cost.

Il primo parametro è invocato a seguito della trasformazione del reato di ingiuria di cui all'art. 594 c.p. in mero illecito civile (*ex art. 1, lett. c, d. lgs. 7/2016*): si sarebbe così creata un'ingiustificata diversità di trattamento tra militari imputati di ingiuria e soggetti non appartenenti alle Forze armate, in quanto ai primi si applicherebbe ancora la sanzione penale, mentre ai secondi quella civile. L'art. 52 c.3 sarebbe invece violato, come presumono i giudici costituzionali, per la prevalenza che la norma impugnata assegnerebbe alle esigenze dell'ordinamento militare (che dovrebbe essere informato allo spirito democratico della Repubblica) «anche a fronte di condotte tenute in contesti che con l'area degli interessi militari paiono privi di connessioni».

Entrambe le eccezioni di incostituzionalità sono ritenute infondate. La diversità di trattamento riservata ai militari con la mancata depenalizzazione del reato di ingiuria rientra infatti, secondo la Corte costituzionale, «sicuramente tra le **scelte che il legislatore può compiere discrezionalmente**», incontrando il solo «limite della manifesta irragionevolezza»; spetta infatti «al Parlamento una funzione centrale tanto nella individuazione dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni loro applicabili, quanto nella selezione delle materie da depenalizzare». A ciò si aggiunge la specificità dello **status dei militari** che hanno peculiari doveri in base ai quali «non risulta affatto irragionevole» imporre loro «una più rigorosa osservanza di regole di comportamento, anche relative al comune senso civico, quali quella di non recare offesa all'onore o al decoro di altri soggetti inseriti nel medesimo ordinamento, continuando così ad assistere con sanzioni penali le eventuali infrazioni a tali regole». Anche il terzo comma dell'art. 52 Cost. non sarebbe

violato, in quanto la condotta sanzionata nella norma impugnata, “pur quando commessa per cause estranee al servizio o alla disciplina militare”, trova fondamento nelle “basilari esigenze di coesione dei corpi militari” e “non trasmoda in un contrasto con lo **spirito democratico** cui va uniformato l’ordinamento delle **Forze armate**” [C. Bologna]

VIA: ILLEGITTIMA L’ESENZIONE SULLA BASE DI CRITERI MERAMENTE DIMENSIONALI

Corte cost., sent. 4 luglio-20 ottobre 2017, n. 218, Pres. Grossi, red. Prosperetti

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 7, c. 2, l.r. Veneto 26 marzo 1999, n. 10]

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

La Corte dichiara costituzionalmente illegittima la disposizione della legge della Regione Veneto n. 10/1999 che prevede l’assoggettamento alla procedura di verifica della **valutazione di impatto ambientale** dei soli progetti relativi alla realizzazione di **strade extraurbane secondarie** di lunghezza superiore a 5 km. La sentenza accoglie la doglianza del Consiglio di Stato, ricorrente in via incidentale, secondo il quale la disposizione sarebbe in contrasto con la disciplina statale in materia ambientale (nella specie il **codice dell’ambiente** quale parametro interposto), che impone di sottoporre alla detta procedura tutti i progetti di strade extraurbane secondarie, senza consentire alcuna esclusione *a priori* fondata su criteri meramente dimensionali.

La Corte ribadisce la natura di «materia trasversale» per la tutela dell’ambiente, caratteristica che implica il potere dello Stato di fissare standards di tutela uniformi sull’intero territorio nazionale, senza escludere la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (v. sent. n. 407/2002). Alle Regioni non è, tuttavia, consentito, in nessun caso, di apportare deroghe *in peius* rispetto ai parametri fissati dalla normativa statale.

Nel caso di specie, la verifica di assoggettabilità alla valutazione di impatto ambientale deve svolgersi sulla base della valutazione congiunta di una serie di elementi relativi alle caratteristiche dei progetti (il cumulo con altri progetti, l’utilizzazione di risorse naturali, le dimensioni, la produzione di rifiuti, l’inquinamento, i disturbi ambientali e il rischio di incidenti), alla loro localizzazione (considerando, quindi, le peculiarità del territorio in cui il progetto si situa) e alle caratteristiche dell’impatto potenziale (la portata, durata o reversibilità del progetto).

La disciplina statale uniforme, dettata anche in attuazione di obblighi comunitari, non consente di introdurre limiti quantitativi all’applicabilità della disciplina, poiché la limitata lunghezza dei percorsi viari esclusi dalla verifica di assoggettabilità non esclude, per ciò solo, la rilevanza di questi ai fini dell’eventuale impatto ambientale, che ben può essere compromesso dalla costruzione di un tratto stradale, ancorché di modeste dimensioni.

L’illegittimità costituzionale della norma regionale è sopravvenuta dal 2007, in ragione dell’adeguamento della disciplina di livello statale; tuttavia, la Regione Veneto non si è adoperata per rimuovere la situazione di contrasto neppure successivamente, in occasione della emanazione del d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale). [A. Cossiri]

DALLA CORTE UN MONITO AL LEGISLATORE IN MATERIA DI PATROCINIO A SPESE DELLO STATO

Corte cost., sent. 5-11 luglio 2017, n. 219, Pres. Grossi, red. Prosperetti

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[D.P.R. 30/05/2002, n. 115, art. 76, comma 2]

(artt. 2, 3, 24 e 31, primo comma, Cost., anche in relazione all'art. 4 del D.Lgs. n. 116 del 2005)

Il Tribunale ordinario di Verona ha impugnato il procedimento per la liquidazione del compenso dovuto al difensore di una parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato nella parte in cui tale normativa apprezza lo stato di bisogno del richiedente solo con riferimento al reddito percepito “senza che siano valutate anche le effettive condizioni economiche del richiedente, derivanti sia dall'entità delle entrate che dalla quantità e qualità delle uscite del nucleo familiare, sostenute in ragione del numero dei suoi componenti, dell'età e delle condizioni di salute di essi”.

Secondo il Giudice delle leggi, la questione è inammissibile poiché, per come è formulata, “rimetterebbe la concessione del beneficio alla discrezionale determinazione del singolo giudice, quando invece la determinazione dei presupposti di accesso a tale provvidenza è riservata alla competenza del legislatore”.

Tuttavia, prosegue la Corte, “la necessità di una concreta valutazione delle condizioni economiche, da prendere in considerazione per la concessione del beneficio, rappresenta una ineludibile istanza di giustizia”. In conclusione, “nel decidere per l'inammissibilità della questione, va comunque sottolineata **l'esigenza di un intervento normativo volto a sanare l'evidente inadeguatezza dell'attuale disciplina**, dando la dovuta rilevanza agli elementi idonei ad incidere sul livello reddituale richiesto per l'ammissione al beneficio del patrocinio a spese dello Stato”. [F.Benelli]

AMMISSIBILE (MA SENZA TUTELA CAUTELARE) IL CONFLITTO PROMOSSO DALLA PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA A TUTELA DELLA SUA AUTONOMIA ORGANIZZATIVA NEI CONFRONTI DELLA CORTE DEI CONTI

Corte cost., ord. 27 settembre-25 ottobre 2017, n. 225, Pres. Grossi, Red. Cartabia

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

[Sentenza Corte dei conti, sezione II giurisdizionale centrale d'appello, 19/12/2016 n.1354; nota della Procura regionale per il Lazio della Corte dei conti 22/03/2017, n. prot. 0005627-22/03/2017-PR_LAZ-T61-P; sentenza della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per il Lazio, 25/09/2012, n.894]
(artt. 84 terzo comma, 103 secondo comma Cost.)

La Corte costituzionale **non** accoglie la **richiesta cautelare** promossa dalla **Presidenza della Repubblica** nel giudizio di ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra quest'ultima e la **Corte dei conti**. Il Presidente della Repubblica, infatti, lamentava la lesione delle sue attribuzioni costituzionali in relazione a **due sentenze** emesse dalla

Corte dei conti, in primo e secondo grado, e da una **nota della Procura regionale** per il Lazio della Corte dei conti attraverso cui si affermava di dover «monitorare l'attività dell'apparato funzionale all'esercizio delle attribuzioni del Presidente della Repubblica nell'esecuzione della sentenza». Il fatto storico, da cui derivano le due sentenze, riguardava la rilevazione, da parte della Segreteria generale della Presidenza della Repubblica, di alcuni **ammanchi**, da parte di **due dipendenti** presso la tenuta presidenziale di Castelporziano da cui era scaturita **un'azione civile** presso il **tribunale civile di Roma** da parte della Presidenza della Repubblica. Ad avviso della Presidenza della Repubblica, le ragioni per cui la giurisprudenza costituzionale, in particolare nella sentenza n.129 del 1981, è arrivata ad **escludere la giurisdizione di conto** della Corte dei conti- riconoscendo l'esistenza di una consuetudine costituzionale- **non potrebbe**, dunque, **dovrebbero valere per quella di responsabilità**, per la salvaguardia e **l'autonomia organizzativa e contabile** degli organi costituzionali. A questi fini, però, la Corte costituzionale, dopo aver riconosciuto l'esistenza dei profili oggettivi e soggettivi necessari ai fini dell'instaurazione del conflitto di attribuzione e riconosciuto **l'applicabilità della tutela cautelare**-ai sensi dell'articolo 40 della legge n.87 del 1953 nei conflitti tra poteri dello Stato **in via analogica** perché anche, in questi casi, «può porsi la necessità di assicurare in tempi brevi una protezione interinale alle attribuzioni della parte ricorrente»- non riconosce l'esistenza dei presupposti per l'accoglimento della domanda. Non risulta dagli atti depositati, infatti, **nessuna motivazione** in merito «al **verificarsi** o all'**imminenza** di **pregiudizi gravi, specifici e concreti** per l'autonomia del Segretariato della Presidenza della Repubblica (anche con riguardo a ipotetiche interferenze nelle iniziative, peraltro descritte solo genericamente, per il recupero del danno subito) non potendosi ritenere sufficiente, in questa prospettiva, il mero invio della citata nota della Procura Regionale». [F. Medico]

LA PROVINCIA DI BOLZANO TORNA A FAR PARLARE: LA DISCIPLINA DELLE SANZIONI PER LA MANCATA ADOZIONE DEL RIEQUILIBRIO DI BILANCIO DEVE ESSERE CONFORME ALLA NORMATIVA NAZIONALE

Corte cost., sent. 26 settembre – 25 ottobre 2017, n. 228, Pres. Grossi, red. Carosi

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[artt. 7 e 32, c. 3 della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 25/2016]

(artt. 11, 97, c. 1, 117, cc.1, 2, lett. e), 3 Cost.; artt. 8, 9, 79, cc. 3, 4-octies del d.P.R. n. 670/1972)

Il Giudice delle leggi dichiara la illegittimità costituzionale degli artt. 7 e 32, c. 3, della l. della Provincia autonoma di Bolzano n. 25 del 2016. Il menzionato art. 7 predispone sanzioni difformi rispetto alla disciplina nazionale in caso di mancata approvazione del riequilibrio del bilancio da parte degli enti locali. Sulla stessa linea è l'art. 32 che prevede una deroga alla regola generale dei controlli di legittimità-regolarità in capo alla Corte dei conti. La disposizione infatti prevede che le competenze attribuite dal titolo VIII del d.lgs. n. 267 del 2000 alla Corte dei conti sono svolte dalla Provincia autonoma di Bolzano. **Due in sostanza le questioni di legittimità costituzionale: l'una afferente alla creazione di un differente sistema sanzionatorio nel caso di mancata approvazione del riequilibrio di bilancio, e l'altra riguardante l'affidamento della funzione di controllo legittimità-regolarità alla stessa Provincia autonoma di Bolzano.** La Corte, prima di entrare nel merito delle questioni, esamina la mancata corrispondenza tra i parametri costituzionali evocati nel ricorso e quelli contenuti nella delibera del Consiglio dei ministri. Sebbene la regola generale preveda che la mancata indicazione di un parametro

costituzionale determini la esclusione della volontà del ricorrente di promuovere la questione (sentt. 239, 265/2016; 126, 154/2017), la Corte ricorda che è stata riconosciuta un'autonomia tecnica alla difesa del ricorrente per quel concerne i parametri. Ovviamente l'autonomia tecnica si muove nel solo «perimetro delle ragioni espresse nella deliberazione a ricorrere». In questi i parametri, l'unico parametro inammissibile è l'art. 81, cc. 4, 6 Cost. Nel merito delle questioni di legittimità, **il Giudice delle leggi dichiara la illegittimità dell'art. 7 della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 25 del 2016, poiché la Provincia non ha recepito tramite rinvio formale recettizio la disciplina statale sul mancato riequilibrio del bilancio (art. 193 TUEL). In effetti la norma provinciale si differenzia per due fondamentali punti: la mancata previsione dello scioglimento del Consiglio comunale e la determinazione di nullità delle delibere assunte in violazione della legge provinciale. La mancata previsione dello scioglimento del Consiglio comunale – come sanzione alla mancata approvazione del riequilibrio del bilancio – irrompe «il legame fiduciario che caratterizza il mandato elettorale e la rappresentanza democratica degli eletti. La ragione di tale istituto risiede nel principio per cui costituisce presupposto del mandato elettivo la salvaguardia statica e dinamica degli equilibri finanziari».** Proprio per queste ragioni, la norma statutaria prevede il mero recepimento della norma statale interposta, «alla quale, nel caso di specie, il legislatore provinciale non si è attenuto». Il legame sistemico della decisione di bilancio con l'istituto della rappresentanza democratica è chiaro: **«un bilancio non in equilibrio e l'assenza di bilancio costituiscono analoghi vulnera alla programmazione delle politiche pubbliche, in relazione alle quali è svolto il mandato elettorale. Quest'ultimo [...] ha quale presupposto indefettibile la puntuale e corretta redazione e gestione del bilancio secondo i canoni dell'art. 97, primo comma, Cost.».** Per quel concerne l'art. 32, c. 3, la Corte richiama la propria giurisprudenza, in relazione a casi riguardanti la Provincia di Bolzano (sentt. 60/2013, 40/2014). **I controlli di legittimità-regolarità non possono essere intestati a una autonomia speciale poiché tale sindacato è esercitato «nell'interesse dello Stato per finalità che riguardano la finanza pubblica nel suo complesso e non può essere confuso e sovrapposto a controlli esercitati da un ente ad autonomia speciale».** In aggiunta, è evidente che tali controlli, caratterizzati da imparzialità, indipendenza e neutralità, non possono essere esercitati dalla Provincia autonoma di Bolzano. Per la Corte, **la Provincia autonoma di Bolzano continua a confondere «la disciplina delle modalità di conformazione dei rapporti finanziari tra Stato e autonomie speciali [...] con quella afferente al sindacato uniforme e generale sui conti degli enti locali».** In definitiva, l'affidamento del controllo alla Provincia autonoma si pone in contrasto con l'art. 117, cc. 1, 3 Cost., poiché l'armonizzazione e la neutralità del sindacato sui bilanci degli enti locali sono direttamente connessi al coordinamento della finanza pubblica, e con gli artt. 8, 9 e 79, c. 3, del d.P.R. n. 670/1972. [Y. Guerra]

TUTELA DELLE ACQUE: L'OBBLIGO DI DENUNCIA DEI POZZI È «NORMA FONDAMENTALE DI RIFORMA ECONOMICO-SOCIALE DELLO STATO»

Corte cost., sent. 10-25 ottobre 2017, n. 229, Pres. Grossi, red. De Pretis

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 19 l.r. siciliana 29 settembre 2016, n. 20]

(Art. 14, lett. i), r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455 Approvazione dello statuto della Regione siciliana, convertito in l. cost. 26 febbraio 1948, n. 2, e artt. 11, 117, c. 1 e 2, lett. s), Cost.)

La Corte costituzionale dichiara l'art. 19 della legge regionale siciliana n. 20 del 2016, impugnato in via principale, illegittimo in quanto incompatibile con una norma fondamentale di riforma economico-sociale dello Stato.

Con la norma censurata la **Regione Sicilia** ha differito – dal 31 dicembre 2007 al 31 dicembre 2017 – il termine per la **denuncia dei pozzi** previsto dall'art. 10, comma 1, primo periodo, del decreto legislativo 12 luglio 1993, n. 275. Tale norma sarebbe in contrasto con l'obbligo di denuncia dei pozzi previsto dalla normativa statale di tutela delle acque, che, secondo la Corte, «rientra tra le misure poste a salvaguardia e difesa della “quantità” delle acque esistenti in ciascun distretto idrografico, in modo da assicurare l'equilibrio fra la disponibilità delle risorse idriche reperibili e i fabbisogni per gli usi diversificati della risorsa stessa».

Nell'enumerare le materie sulle quali la Regione siciliana ha potestà legislativa esclusiva l'art. 14 dello statuto speciale menziona esplicitamente le «**acque pubbliche**, in quanto non siano oggetto di opere pubbliche di interesse nazionale». La previsione è da riferire alla sola disciplina demaniale del bene idrico e marittimo ed è stata ricondotta alla competenza legislativa residuale, e non primaria, della Regione siciliana la disciplina del servizio idrico integrato (sent. n. 93 del 2017). E' ricondotta invece alla competenza legislativa primaria, la regolazione degli usi sostenibili e durevoli delle risorse idriche da parte dei soggetti interessati, in quanto disciplina demaniale dell'acqua, considerata qui come vero e proprio “bene” (da tutelare), anziché in funzione del “servizio” da assicurare tramite essa alla collettività.

«Queste conclusioni non comportano tuttavia che la menzionata competenza primaria possa esplicarsi senza alcun limite». Lo stesso art. 14 dello statuto precisa che l'Assemblea siciliana deve esercitare la potestà legislativa esclusiva «nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano». Secondo la consolidata giurisprudenza, il legislatore statale conserva «il potere di vincolare la potestà legislativa primaria della regione speciale attraverso l'emanazione di leggi qualificabili come “riforme economico-sociali”: e ciò anche sulla base [...] del titolo di competenza legislativa nella materia “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali; con la conseguenza che le norme fondamentali contenute negli atti legislativi statali emanati in tale materia potranno continuare ad imporsi al necessario rispetto» degli enti ad autonomia differenziata nell'esercizio delle proprie competenze.

«**La disciplina statale in materia di tutela delle acque deve essere ascritta all'area delle riforme economico-sociali**, sia per il suo «contenuto riformatore», sia per la sua «attinenza a settori o beni della vita economico-sociale di rilevante importanza» (sent. n. 323 del 1998)». Ciò emerge dall'approccio del legislatore orientato non solo alla diretta salvaguardia dell'acqua in quanto tale, ma al governo della risorsa idrica con l'obiettivo di assicurarne un uso sostenibile, equilibrato, equo ed integrato, ai fini della più generale tutela dell'ambiente e degli ecosistemi ad essa correlati. Rileva altresì «l'importanza vitale della risorsa idrica, essenziale sia per il consumo umano che per la funzione di ausilio alla vita di tutte le specie animali e vegetali. L'indicazione dei criteri generali per un corretto e razionale uso dell'acqua risponde dunque a un interesse unitario che esige un'attuazione uniforme su tutto il territorio nazionale e non tollera discipline differenziate nelle sue diverse parti».

In questo contesto, devono essere qualificate come «norme fondamentali delle riforme economico-sociali» non solo le disposizioni statali direttamente espressive del descritto modello regolatorio in tema di tutela delle acque, ma anche le previsioni, solo apparentemente di dettaglio, che siano collegate alle prime da un rapporto di coesistenzialità o di necessaria integrazione. Ed è proprio ciò che accade nel caso in

esame, in cui la norma statale che impone la denuncia dei pozzi in uso riveste importanza decisiva per la tutela quantitativa della risorsa idrica e per la pianificazione della sua utilizzazione. [A. Cossiri]

INAMMISSIBILE IL CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE SOLLEVATO AVVERSO IL SILENZIO, SE FINALIZZATO A “RIENTRARE NEI TERMINI”

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti n. [2/2017](#)

Corte cost., sent. 10 - 27 ottobre 2017, n. 230, Pres. Grossi, red. Zanon

Conflitto di attribuzione tra enti

[art. 2877, secondo comma e art. 2884 del codice civile]

(artt. 3 e 24 Cost.)

A seguito della sentenza n. 110 del 2016, con la quale la Corte aveva affermato la necessità di un'intesa “forte” ai fini della localizzazione e realizzazione delle infrastrutture lineari energetiche, la Regione Puglia ha chiesto al Ministero dello sviluppo economico di revocare/annullare il proprio decreto (già precedentemente impugnato dalla Regione davanti al giudice amministrativo, ma con esito negativo) con il quale in data 20 ottobre 2015 ha rilasciato l'Autorizzazione unica alla realizzazione del gasdotto TAP (Metanodotto d'importazione Albania-Italia «Trans Adriatic Pipeline»), senza intraprendere alcuna trattativa con la Regione. Stante il silenzio “giuridicamente significativo” serbato dal Ministero, la Regione ha sollevato conflitto di attribuzione.

La Corte, pur ribadendo l'astratta ammissibilità di conflitti avverso condotte omissive, ha tuttavia ritenuto in concreto inammissibile il ricorso della Puglia in quanto «**difetta dei necessari requisiti di attualità e originarietà**, mirando in sostanza [...] a **superare la mancata impugnazione del provvedimento di autorizzazione** (adottato in data 20 maggio 2015) alla realizzazione del gasdotto TAP, unico atto potenzialmente lesivo delle attribuzioni regionali». In altre parole, la Regione ben avrebbe potuto impugnare direttamente (e tempestivamente) il decreto ministeriale.

La Corte precisa inoltre che, anche a voler dare credito alla tesi della Regione per cui la lesività del decreto sarebbe emersa solo alla luce della sentenza n. 110 del 2016, nondimeno il ricorso sarebbe inammissibile in quanto, in ogni caso, la Regione ha omesso di impugnare il decreto suppostamente lesivo, limitandosi a censurare il solo silenzio successivo. [F. Conte]

VIOLAZIONE DEL GIUDICATO COSTITUZIONALE E APPLICABILITÀ DELLA LEGGE DI BILANCIO DELLO STATO ALLE REGIONI A STATUTO SPECIALE

Corte cost., sent. 26 settembre – 2 novembre 2017, n. 231, Pres. Grossi, red. Cartabia

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[L. n. 208/2015, art. 1, commi 541, 542, 543, 544 e 574]

(artt. 4, n. 7), 8, n. 1), 9, n. 10), 16, 79, 80, 81, 87, 88, 99, 100, 103, 104 e 107 dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e artt. 3, 117, commi secondo, terzo, quarto e sesto, 118, 119, 120 e 136 Cost.)

La Corte accoglie il ricorso delle Province autonome di Trento e di Bolzano in merito al tema della riduzione dei posti letto ospedalieri, in quanto l'art. 1, comma 541, lett. a) replica una norma già dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale (sent. 125/2015).

Si ha infatti **violazione del giudicato costituzionale**, ai sensi dell'art. 136 Cost., ogniqualvolta una disposizione intenda «**mantenere in piedi o [...] ripristinare**, sia pure indirettamente, [...] gli effetti di quella struttura normativa che aveva formato oggetto della [...] pronuncia di illegittimità costituzionale» ovvero «**ripristinati o preservati** l'efficacia di una norma già dichiarata incostituzionale». Si produce inoltre violazione anche quando la nuova disciplina miri a «**perseguire e raggiungere, "anche se indirettamente", esiti corrispondenti**» (ex multis, sent. 5/2017, 72 e 73/2013, 245/2012, 350/2010, 992/1988).

La disposizione oggetto del ricorso era già stata dichiarata illegittima con la sent. 125/2015 che imponeva anche alle Province autonome la «riduzione dello standard dei posti letto ospedalieri accreditati ed effettivamente a carico del servizio sanitario regionale, ad un livello non superiore a 3,7 posti letto per mille abitanti, comprensivi di 0,7 posti letto per mille abitanti per la riabilitazione e la lungodegenza post-acuzie». L'articolo impugnato, seppure attraverso una diversa tecnica normativa, ripropone dunque la medesima disciplina già dichiarata illegittima dalla Corte e, di conseguenza, viola il giudicato costituzionale ex art. 136 Cost.

Le Province autonome impugnano altresì i commi 541, 542, 543 e 544, del medesimo art. 1 (i.e. la predisposizione di un piano concernente il fabbisogno di personale, contenente l'esposizione delle modalità organizzative dello stesso personale (comma 541, lettera b); la previsione di una procedura dettagliata, con l'indicazione di termini entro i quali i suddetti piani devono essere inviati a predeterminati organi (comma 541, lettera c); il ricorso (comma 541, lettera d), in caso di accertate criticità, a forme di lavoro flessibile o alla proroga dei relativi contratti e all'indizione di procedure concorsuali straordinarie: commi 542, e 543 e 544). Lamentano, oltre alla violazione del riparto costituzionale delle competenze legislative in materia di sanità, ordinamento dei propri uffici e del relativo personale, un mancato rispetto dell'autonomia amministrativa della Provincia (art. 16 dello Statuto) nonché una violazione delle regole sul coordinamento finanziario applicabile alle Province autonome (art. 79 dello Statuto). Le disposizioni impuginate **incidono, simultaneamente, su una pluralità di competenze statali, regionali e provinciali, tra loro inestricabilmente connesse, nessuna delle quali si rivela prevalente**, ma ciascuna delle quali concorre alla realizzazione del disegno delineato dall'intervento legislativo. Esse sono riconducibili a una pluralità di competenze spettanti al legislatore statale, anche in via esclusiva, come in materia di LEA e «ordinamento civile», o concorrente, come in materia di «tutela della salute» e «coordinamento della finanza pubblica». Tuttavia le due Province autonome provvedono autonomamente alla copertura delle spese relative a tali competenze e pertanto le q/c non possono ritenersi fondate in quanto le disposizioni impuginate vanno interpretate nel senso che esse si applicano alle due Province autonome **senza porre limiti alla loro autonomia in tema di spesa sanitaria**.

È invece da ritenersi illegittimo il comma 574, lettera b), del citato art. 1, con il quale lo Stato consente l'acquisto di prestazioni da IRCCS privati in deroga ai limiti previsti, «in considerazione del processo di riorganizzazione del settore ospedaliero privato accreditato in attuazione di quanto previsto dal regolamento di cui al decreto del Ministro della salute 2 aprile 2015, n. 70, [in punto di determinazione dei LEA] al fine di valorizzare il ruolo dell'alta specialità all'interno del territorio nazionale». L'obbligo ivi contenuto che impone alle Regioni e alle Province autonome di adottare misure alternative al fine di mantenere l'«invarianza dell'effetto finanziario» fissa infatti per le ricorrenti vincoli illegittimi a una spesa sanitaria che, tuttavia, lo Stato non contribuisce a finanziare. L'articolo è dunque

illegittimo nella parte in cui impone alle Province autonome di adottare misure alternative al fine di garantire, in ogni caso, l'invarianza dell'effetto finanziario. [F. Minni]

RIENTRA NELLA DISCREZIONALITÀ DEL LEGISLATORE LA DETERMINAZIONE DELLO STIPENDIO DEI MAGISTRATI IDONEO A GARANTIRNE L'INDIPENDENZA COSTITUZIONALMENTE GARANTITA

Corte cost., ord. 8 novembre 2017, n. 233, Pres. Grossi, red. Sciarra

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[artt. 11 e 12 della legge 2 aprile 1979, n. 97 e art. 24 della legge 23 dicembre 1998, n. 448]

(artt. 3, 36, 38, 101, 104 e 108 della Costituzione)

Il TAR del Lazio ha sollevato questione di costituzionalità relativamente agli artt. 11 e 12 della legge n. 97 del 1979 e all'art. 24 della legge n. 448 del 1998, che disciplinano il meccanismo di adeguamento automatico degli **stipendi dei magistrati**. Secondo il ricorrente detta normativa condurrebbe «al risultato di congruagli di segno negativo a carico del personale di Magistratura, della ripetizione di acconti anticipati nel triennio trascorso, della rideterminazione dei livelli stipendiali non comprensivi degli acconti risultati non dovuti e del mancato riconoscimento di acconti a valere per il triennio successivo», non escluderebbe «la possibilità di congruagli di segno negativo», e non prevedrebbe «modalità alternative di determinazione dell'adeguamento stipendiale triennale – quale “guarentigia” idonea a salvaguardare l'indipendenza dei magistrati – pur in assenza del presupposto “degli incrementi realizzati nel triennio precedente dalle altre categorie dei pubblici dipendenti”». Ciò non ostante la Corte ha ritenuto dette disposizioni legittime. Se è vero infatti che il sistema di adeguamento è «volto ad attuare il precetto costituzionale dell'**indipendenza della magistratura**» (sentenza n. 238 del 1990) e a «scongiurare il rischio di periodiche rivendicazioni salariali nei confronti degli altri poteri» (sentenza n. 42 del 1993), tuttavia spetta alla **discrezionalità del legislatore** «modulare in concreto tale meccanismo, in modo da affrancare la magistratura da una mera “dialettica contrattualistica” (sentenza n. 223 del 2012) e salvaguardare la costante adeguatezza del suo trattamento economico, [...] garanzia imprescindibile dell'autonomia e dell'indipendenza presidiate dalla Costituzione». Ed è proprio lo stesso giudice *a quo*, nel prefigurare “modalità alternative” di determinazione dell'adeguamento automatico triennale a rilevare l'esistenza di una **pluralità di opzioni**, rimesse all'apprezzamento discrezionale del legislatore e prive di un contenuto costituzionalmente imposto. Per questo motivo l'intervento richiesto in merito alle “modalità alternative” per la molteplicità di soluzioni che implica, esula dai compiti della Corte in quanto di natura eminentemente creativa. Pertanto la questione di costituzionalità è ritenuta inammissibile. [F. Pedrini]

REGIONI VS. ATTUAZIONE DELLA L. COST. 1/2012 - I LA RISERVA DI LEGGE RINFORZATA VALE (ALMENO) PER I PRINCIPI

Corte cost., sent. 11 ottobre – 10 novembre 2017, n. 235, Pres. Grossi, red. Cartabia

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti n. [1/2017](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[L. n. 164/2016, art. 3, comma 1, lett. a)]

(art. 5, lett. g), l. cost. n. 1/2012)

La sentenza in commento è una delle decisioni conseguenti allo spacchettamento di una serie di ricorsi regionali (da 68 a 74 del 2016) contro la legge n. 164 del 2016, che ha modificato la legge n. 243 del 2012, di attuazione della revisione costituzionale (l. cost. n.1/2012), per la parte relativa agli enti territoriali.

Nel caso di specie, il ricorso delle Province autonome di Bolzano e Trento, delle Regioni autonome Trentino e Friuli, e delle ordinarie Lombardia, Liguria e Veneto riguarda l'**art. 3, co. 1, lett. a) della l. n. 164/2016**, che ha modificato l'art. 11, co. 1, della l. 243/2012, relativo al **concorso dello Stato al finanziamento dei LEA e delle funzioni essenziali nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali**. La disposizione originaria prevedeva l'istituzione di un Fondo straordinario e disciplinava le modalità della sua alimentazione; la nuova versione, oggetto di censura, prevede invece che il concorso statale avvenga «secondo modalità definite con leggi dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge». Il generico rinvio a «leggi dello Stato», secondo le ricorrenti, realizza una violazione della riserva di legge rinforzata per procedimento prevista dall'art. 5 della l. cost. 1/2012 (in ossequio alla previsione dell'art. 81, co. 6, Cost.) per la propria attuazione, determinando «di riflesso la violazione delle competenze finanziarie, legislative e amministrative» delle medesime ricorrenti.

Dopo una rapida ricostruzione della cornice normativa, la Corte **accoglie** la questione, rilevando che l'art. 3, co. 1, lett. a) «si limita a demandare a una futura legge ordinaria ciò che essa stessa avrebbe dovuto disciplinare, degradando così la fonte normativa della disciplina [...] dal rango della legge rinforzata a quello della legge ordinaria», con conseguente **«elusione della riserva di legge rinforzata disposta dall'art. 81, sesto comma, Cost»**.

Richiamando poi la propria giurisprudenza sul punto (sent. n. 88/2014), la Corte ribadisce che «la natura stessa dell'atto legislativo esclude che esso debba farsi carico di aspetti della disciplina che richiedono solo apporti tecnici»: è quindi ammissibile «che alcuni suoi contenuti possano essere specificati da altre fonti». Nel caso in esame, tuttavia, «la nuova disciplina non solo non detta alcuna modalità attraverso cui debba esplicarsi il concorso statale, ma essa è altresì priva di qualunque indicazione normativa sostanziale o procedurale capace di orientare e vincolare la futura «legge dello Stato», così contravvenendo palesemente al dettato costituzionale. Né la riserva di legge rinforzata può ritenersi soddisfatta dal generico richiamo ai «principi stabiliti dalla presente legge» (ossia, la stessa legge n. 243 del 2012), dei quali la futura legge ordinaria dello Stato dovrebbe assicurare il rispetto.» [C. Bergonzini].

SALVA LA MODIFICA DEI COMPENSI VARIABILI DEGLI AVVOCATI DELLO STATO INTRODOTTA MEDIANTE DECRETO-LEGGE

Corte cost., sent. 10 ottobre – 10 novembre 2017, n. 236, Pres. Grossi, red. Barbera

Questioni segnalate nel Bollettino delle questioni pendenti nn. [3/2016](#) e [1/2017](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 9, d.-l. n. 90/2014, conv. con modif. dalla l. n. 114/2014]

(artt. 2, 3, 23, 25, 35, 36, 42, 53, 77, comma 2, 97, 117, comma 1, Cost., in relazione all'art. 6 Cedu e all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Cedu)

La norma censurata modifica la disciplina dei compensi variabili del personale dell'Avvocatura dello Stato, nonché degli altri avvocati dipendenti delle pubbliche amministrazioni, per le prestazioni professionali rese nel difendere in giudizio le amministrazioni di riferimento. Tra i vari dubbi di legittimità, dichiarati tutti inammissibili o infondati, i giudici affrontano in via logicamente prioritaria quello inerente allo strumento normativo d'urgenza prescelto, contestato dai tribunali amministrativi ricorrenti sotto vari profili. Anzitutto, **la motivazione contenuta nel preambolo**, riferita alla necessità di emanare disposizioni volte a favorire la più razionale utilizzazione dei dipendenti pubblici, **è ritenuta «cornice finalistica» idonea a contenere «con adeguata coerenza» la disposizione censurata; quest'ultima risulta peraltro coerente con i presupposti che giustificano l'intervento**, connessi alla crisi economico-finanziaria e alla necessità di revisione della spesa pubblica; **le condizioni straordinarie di necessità ed urgenza, d'altra parte, non paiono difettare in modo evidente. Nemmeno la portata della riforma pone problemi di legittimità, posto che**, incidendo solamente sulla parte variabile del trattamento economico, **manca di quei caratteri di organicità e sistematicità che l'avrebbero resa «non compatibile con la decretazione d'urgenza»**. Ancora in relazione ai limiti contenutistici della decretazione d'urgenza, **la Corte ricorda che l'immediata applicabilità delle disposizioni del decreto-legge non è inderogabile**: in particolare, è irrilevante che si debba in questo caso attendere la modifica dei regolamenti e dei contratti collettivi, poiché la novella prevede meccanismi per garantire comunque tempi stretti di adeguamento. [C. Domenicali]

REGIONI VS. ATTUAZIONE DELLA L. COST. 1/2012 - II PRECISAZIONI SUL CONCORSO DELLE REGIONI ALLA SOSTENIBILITÀ DEL DEBITO PUBBLICO

Corte cost., sent. 11 ottobre – 10 novembre 2017, n. 237, Pres. Grossi, red. de Pretis

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti n. [1/2017](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[L. n. 164/2016, art. 4]

(art. 5, lett. g), l. cost. n. 1/2012; artt. 79 e 104 Statuto Trentino-Alto Adige/Südtirol e principio dell'accordo in materia finanziaria; principio di leale collaborazione; artt. 117, co. 3 e 4, 118, 119 e 120 Cost.)

Anche la sentenza in commento è una delle decisioni conseguenti allo spacchettamento di una serie di ricorsi regionali (da 68 a 74 del 2016) contro la legge n. 164 del 2016, che ha modificato la legge n. 243 del 2012, di attuazione della revisione costituzionale (l. cost. n.1/2012), per la parte relativa agli enti territoriali (cfr. sent. 235/2017, *supra*). Nel caso di specie, le censure delle ricorrenti sono rivolte nel complesso all'**art. 4 della l. n. 164** – che modifica l'art. 12 della l. 243/2012, rubricato *Concorso delle regioni e degli enti locali alla*

sostenibilità del debito pubblico – e sono riordinate dalla Corte in quattro questioni distinte (p.to 2 *Diritto*).

Una prima questione (sollevata da tutte le ricorrenti) è relativa alla **violazione della riserva di legge rinforzata** ex art. 81, co. 6, Cost.; una seconda q.l.c. è relativa alla **violazione dello Statuto del Trentino e al principio di accordo in materia finanziaria** (perché la legge disciplinerebbe materia già disciplinata dallo Statuto, spec. all'art. 79); le restanti **due questioni** sono infine motivate dalla **violazione del principio di leale collaborazione**, per aver sostituito alla lett. b) la procedura amministrativa concertata (effetto della sent. della Corte n. 88/2014) con la previsione di un atto legislativo e, da altra prospettiva, per non aver previsto il coinvolgimento delle Regioni nella definizione delle modalità di riduzione del debito, cui pure le Regioni sono tenute a concorrere.

Nessuna delle questioni è accolta dalla Corte, che tuttavia nello svolgimento della motivazione fornisce **alcuni spunti meritevoli di segnalazione**.

A proposito della **riserva di legge rinforzata di cui all'art. 81, co. 6, Cost.** (cfr. sent. n. 235/2017, *supra*), la Corte precisa che essa «**deve considerarsi relativa**», come emerge dal testo stesso della disposizione («le norme fondamentali e i criteri»). **Lo stesso vale per il disposto di cui all'art. 5, lett. c), della legge cost. n. 1/2012**, perché, anche se è «meno chiaro sotto questo profilo», «dal punto di vista logico la natura della materia rende implausibile imputare al legislatore costituzionale la volontà di istituire una riserva assoluta di legge rinforzata», dato che la materia finanziaria «si colloca in un contesto per sua natura mutevole ed è per definizione soggetta ai corrispondenti cambiamenti, i quali richiedono capacità di rapido adattamento».

In riferimento al **concorso delle Regioni e Province autonome alla sostenibilità del debito pubblico**, dopo una ricostruzione della cornice normativa (statutaria e di attuazione) la Corte fornisce una **interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 4 della l. 164/2016**, nel senso che «esso non incide sul concorso della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome alla riduzione del debito pubblico e parimenti nel senso che tale concorso resta quello stabilito dalle norme statutarie citate».

Per quanto riguarda il **principio di leale collaborazione**, la Corte innanzitutto **richiama quanto già affermato nella sent. 250/2015**, ribadendo l'inesistenza di «una sorta di riserva costituzionale di procedimento amministrativo concertato, aperto alla partecipazione dei diversi livelli di governo interessati dal coordinamento finanziario». Interessante è, infine, una precisazione relativa alle **modalità di coinvolgimento degli enti territoriali nella riduzione del debito pubblico**, che ai sensi della disposizione impugnata deve avvenire con **atto legislativo**. Proprio tale previsione comporterebbe, secondo le ricorrenti, la **violazione del principio di leale collaborazione, dato che per giurisprudenza costante esso non è riferibile alla funzione legislativa**. La Corte ribadisce il proprio orientamento (cfr. sentt. n. 192 del 2017, n. 43 del 2016, n. 250 del 2015, n. 63 del 2013, n. 79 del 2011, n. 278, n. 112 e n. 100 del 2010, n. 298, n. 249, n. 247, n. 232, n. 225, n. 107 e n. 12 del 2009, n. 401 e n. 98 del 2007, n. 181 del 2006, n. 272 del 2005, n. 196 del 2004, n. 437 del 2001) e aggiunge due ulteriori argomenti.

Da un lato, che «**dalla previsione in Costituzione di alcune particolari ipotesi in cui una legge statale ordinaria è preceduta da un raccordo con le regioni** (art. 116, terzo comma, art. 132, secondo comma, art. 133, primo comma), **non è lecito desumere alcuna regola generale** circa la necessità di percorsi collaborativi di quel genere, tanto meno la regola per cui, oltre ai casi specifici considerati in quelle previsioni, le leggi statali incidenti sull'autonomia regionale possano essere ritenute implicitamente rinforzate da un vincolo procedimentale di collaborazione con le regioni».

Dall'altro lato, la Corte **limita la portata di una recente decisione, la n. 251/2016**, specificando che se è vero che «è stata recentemente dichiarata l'illegittimità di una legge di delega per non aver previsto l'intesa con la Conferenza unificata (o con la Conferenza

Stato-regioni, a seconda dei casi) in vista dell'adozione dei decreti legislativi», tale pronuncia **deve essere riferita solo «al rapporto che intercorre tra legge delega e decreto legislativo»**, per cui «non sarebbe corretto estenderne la portata al diverso rapporto intercorrente tra legge rinforzata e legge ordinaria». E la **motivazione è di sistema**: «il procedimento legislativo è disciplinato da un sistema di norme contenute nella Costituzione e nei regolamenti parlamentari ai quali la prima rinvia per la disciplina integrativa (artt. 64 e 72 Cost.), con la conseguenza che si deve ritenere precluso a una legge, per quanto rinforzata, di regolare la procedura legislativa di altra legge, ancorché di rango diverso, restando la legge (non costituzionale) in ogni caso priva di competenza su tale oggetto» (cfr. sentt. 249/2009, 112/2010 e 100/2010). [C. Bergonzini].

LA MANCATA ESTENSIONE DELLE GARANZIE DI CUI ALL'ART. 360 C.P.P. ALLE ATTIVITA' DI PRELIEVO DI MATERIALE BIOLOGICO NON E' COSTITUZIONALMENTE ILLEGITTIMA

Corte cost. sent. 26 Settembre – 15 Giugno 2017 n. 239 Pres. Grossi, red. Lattanzi

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 360 c.p.p.]

(art. 24 e 111 Cost.)

La sentenza dichiara infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 360 c.p.p. sollevate dalla Corte d'assise d'appello di Roma, con ordinanza del 25 ottobre 2016, in riferimento agli artt. 24 e 111 Cost. Secondo il giudice rimettente, la disposizione censurata, **laddove non estende le garanzie difensive stabilite per gli accertamenti tecnici non ripetibili anche alle attività di prelievo di reperti utili per la ricerca del DNA, violerebbe** il diritto di difesa, tutelato dall'**art. 24 Cost.** nonché il principio del giusto processo, di cui l'**art. 111 Cost.**, il quale richiede, tra le altre cose, che la prova si formi nel contraddittorio tra le parti.

Nel merito la Corte costituzionale giudica la questione infondata, ritenendo che **la distinzione tra il concetto di "rilievo", e quello di "accertamento tecnico", presupposta dall'art. 360 c.p.p., non violi di per sé i parametri costituzionali indicati.** Si tratta peraltro di una distinzione fatta ripetutamente propria dalla Corte di cassazione, lungo una giurisprudenza conosciuta e richiamata dalla stessa Corte costituzionale (Corte di cassazione, sezione sesta, 6 febbraio 2013, n. 10350; sezione seconda, 10 gennaio 2012, n. 2087; sezione seconda, 10 luglio 2009, n. 34149; sezione prima, 31 gennaio 2007, n. 14852). La legittimità di questa distinzione sembra inoltre essere presupposta dallo stesso giudice rimettente il quale, sostenendo che dovrebbe farsi sempre applicazione dell'art. 360 cod. proc. pen. quando gli atti di indagine riguardano «le attività di individuazione e prelievo di reperti utili per la ricerca del DNA», non ne contesta la validità di per sé, ma soltanto con riferimento al prelievo di materiale biologico. Secondo la Corte però, **il solo fatto che abbia ad oggetto elementi utili per la ricerca del DNA non modifica la natura dell'atto, o per lo meno non al punto da giustificare la sottoposizione ad un regime diverso e complesso, quale quello previsto dall'art. 360 cod. proc. pen.**

Ad avviso della Corte costituzionale non è peraltro irrilevante, ai fini della decisione, il fatto che **l'attività di prelievo, seppur esclusa dall'ambito di applicazione dell'art. 360**

c.p.p. sia presidiata da altri strumenti di garanzia difensiva, essendo vincolata al rispetto di protocolli, ed essendo prevista la possibilità per l'imputato di esaminare, in dibattimento, il personale che l'ha eseguita, i consulenti tecnici e l'eventuale perito nominato dal giudice, nonché la sottoposizione di tale attività. [A. Arcuri]

IL MALE MINORE: LA CORTE TORNA SULLA TASSAZIONE DELLE “SIGARETTE ELETTRONICHE”

Corte cost., sent. 24 ottobre 2017 – 15 novembre 2018, n. 240, Pres. Grossi, red. Amato

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti n. [4/2016](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 62-*quater*, comma 1-*bis*, d.lgs. 26 ottobre 1995, n. 504, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera f, numero 1, del d.lgs. 15 dicembre 2014, n. 188]

(Artt. 3, 23, 32, 43, comma 1 e 97 Cost.)

Dopo la sent. 83/2015, la Corte torna sulla tassazione delle “sigarette elettroniche”, questa volta in riferimento all'assoggettamento alla medesima imposizione (50% dell'accisa prevista per l'equivalente quantitativo di sigarette) dei **prodotti da inalazione senza combustione costituiti da sostanze liquide contenenti o meno nicotina** (ad esclusione dei medicinali), da individuarsi secondo la destinazione d'uso datane dal fabbricante.

La norma persegue la duplice finalità data, da un lato, dal recupero dell'entrata erariale erosa dal mercato delle sigarette elettroniche e, dall'altro e in subordine, dalla finalità di tutela della salute. Rispetto alla disciplina previgente, quella censurata fa venire meno l'equiparazione con l'accisa prevista per le sigarette tradizionali e specifica l'oggetto dell'imposta (prima costituito genericamente dai succedanei dei tabacchi lavorati).

In primo luogo, i requisiti delineati dalla giurisprudenza costituzionale per il rispetto dell'**art. 23 Cost.**, sarebbero rispettati, sia sotto il profilo della **adeguata delimitazione della discrezionalità della pubblica amministrazione** (sentt. 307/2013, 33/2012, 350/2007, 105/2003, 435/2001, 157/1996, 4/1957), sia sotto quello della **chiara identificazione dell'entità della prestazione in base alla legge** (sentt. 115/2011, 190/2007, 236/1994).

Per quanto invece riguarda il rispetto degli **artt. 3 e 32 Cost.**, la Corte afferma come rientri nella discrezionalità del legislatore **accomunare liquidi nicotinici e liquidi meramente aromatici**, anche in base a ragioni di tutela del **diritto alla salute**. L'attrattiva dell'inalazione da sigaretta elettronica (con o senza nicotina) per giovani e non fumatori appare infatti corroborata dai principi internazionali ed europei in materia. Non solo i due tipi di liquidi sono consumati in maniera identica, rendendo normale l'atto di fumare (Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio, 3 aprile 2014, 2014/40/UE), ma, in secondo luogo, l'innocuità dei liquidi senza nicotina non è ancora confermata a livello scientifico (OMS, raccomandazione 18 ottobre 2014).

Infine, la disciplina censurata non contrasta con il principio della capacità contributiva **ex art. 53 Cost.** L'aliquota colpisce infatti **prodotti del tutto voluttuari**, in quanto tali prova di una capacità contributiva adeguata, secondo una valutazione rientrante nella discrezionalità del legislatore (sent. 111/1997). [M. Morvillo]

**ILLEGITTIMO SANZIONARE CON LA MANIFESTA INAMMISSIBILITÀ
L'ATTO INTRODUTTIVO NON INDICANTE IL VALORE DELLA PRESTAZIONE
RICHIESTA IN MATERIA PREVIDENZIALE**

Corte cost. sent. 24 ottobre - 20 novembre 2017, n. 241, Pres. Grossi, Red. Prosperetti

Giudizio di legittimità in via incidentale

[Art.152 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura civile, come modificato dall'art.38, comma 1, lett.b, n.2 del decreto legge n.98/2011, convertito, con modificazioni, nella l.c. n. 111/2011]

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

La Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art.152 delle **disposizioni di attuazione del codice di procedura civile**, che «**nei giudizi previdenziali**, al fine di vincolare il giudice a liquidare le spese nei limiti di valore della prestazione dedotta, prescrive alla parte di **indicare il suddetto valore** nelle conclusioni del ricorso introduttivo», pena la **sanzione di inammissibilità** del ricorso presentato. Secondo la lettura data dal **giudice a quo** tale dichiarazione rappresenterebbe «**un presupposto processuale** della domanda e la sua mancanza priverebbe il giudice della potestas iudicandi, rilevabile d'ufficio, in ogni stato e grado del procedimento», essendo la sanzione della manifesta inammissibilità «manifestamente **irragionevole** e sproporzionata rispetto al **fine di garantire una congrua liquidazione delle spese giudiziali**». I giudici costituzionali, dunque, aderiscono a questa interpretazione della norma data dal giudice rimettente e non condividono le argomentazioni dell'**Avvocatura di Stato**, in merito alla possibile **interpretazione sistematica e teleologicamente orientata** della norma con il comma precedente della disposizione che vincola il giudice a non liquidare, per le spese di lite, un importo superiore al valore della prestazione dedotta in giudizio. Questa interpretazione, sempre secondo l'Avvocatura autorizzerebbe a **non applicare la sanzione dell'inammissibilità** «quando il valore della prestazione richiesta **emerge dal contesto** del ricorso, a prescindere da una dichiarazione esplicita». La Corte costituzionale, *a contrario*, ritiene che «tale interpretazione **contrastava con il dato letterale**, che richiede l'espressa quantificazione del valore nelle conclusioni dell'atto introduttivo», ciò **impedendo anche una lettura costituzionalmente orientata della norma**. I giudici costituzionali accolgono la questione- dopo aver ribadito, in un *obiter dictum* l'ampia discrezionalità di cui il legislatore gode in materia di istituti processuali, con il solo limite della manifesta irragionevolezza- perché **l'esigenza di evitare l'utilizzo abusivo del processo**, individuata come **ratio** della norma, è già di per sé garantita dalla norma che prevede «di non liquidare le spese in misura superiore al valore della prestazione dedotta in giudizio». Essa, infatti, opera nel momento della liquidazione delle spese, «quando il giudice conosce il valore della prestazione» e pertanto egli non «avrà bisogno della quantificazione contenuta nell'atto introduttivo, ma sarà sottoposto al **vincolo derivante dal legale imposto alla liquidazione**». L'obiettivo di evitare la **strumentalizzazione del processo** va **bilanciato** con la garanzia della **tutela giurisdizionale e della sua effettività** e «seppure la declaratoria di inammissibilità non precluda la riproposizione dell'azione giudiziaria, essa si traduce comunque in un **aggravio** per la parte», realizzando un bilanciamento manifestamente irragionevole per la **eccessiva gravità** della sanzione. L'ulteriore profilo motivo di censura, relativo all'art.117 comma 1, in relazione all'art.6 comma 1 della CEDU, resta assorbito. [F. Medico]

COSTITUZIONALMENTE ILLEGITTIME LE ESENZIONI PER INVESTIMENTI PRODUTTIVI CHE DISCRIMININO A SECONDA DELL'OPERATORE ECONOMICO DI SETTORE

Corte cost., sent. 20 novembre 2017, n. 242, Pres. Grossi, red. Carosi

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 15 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 601]

(artt. 3, e 41 della Costituzione)

È costituzionalmente illegittimo l'art. 15 (*recte*: primo comma) del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 601 che esenta dalle imposte di registro, di bollo, ipotecarie e catastali e dalle tasse sulle concessioni governative le operazioni relative ai finanziamenti a medio e lungo termine effettuate da aziende e istituti di credito, nella parte in cui «esclude l'applicabilità del trattamento privilegiato agli **intermediari finanziari**». Dette **agevolazioni**, infatti, «a seguito dell'evoluzione della disciplina di settore, nonché in virtù del principio generale per cui le disposizioni eccezionali che riconoscano benefici fiscali in deroga al regime ordinario sarebbero di stretta interpretazione e insuscettibili di applicazione analogica», risulterebbero indebitamente riservate soltanto alle "banche". La Corte rileva come non sussistano valide ragioni «per cui gli investimenti produttivi siano discriminati in relazione al soggetto finanziante [...] in un contesto di pluralità degli operatori abilitati». «La discriminazione nel conferimento dell'agevolazione fiscale [porrebbe] in essere un'**irragionevole** e immotivata deroga al **principio di eguaglianza**» e, conformemente a precedente giurisprudenza (sentenza n. 94 del 2013), «una contestuale violazione dell'art. 41 Cost. sotto il profilo della **libertà di concorrenza**, una delle manifestazioni della libertà d'iniziativa economica privata». Pertanto dichiara l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata nella parte in cui esclude l'applicabilità dell'agevolazione fiscale ivi prevista alle medesime operazioni effettuate dagli intermediari finanziari. [F. Pedrini]

AUMENTO DELL'IRPEF E DISAVANZO SANITARIO

**Corte cost., ord. 24 ottobre 2017 – 24 novembre 2018, n. 243, Pres. Grossi, red.
Cartabia**

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti n. [1/2016](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 2, comma 86, l. 23 dicembre 2009, n. 191; art. 6, comma 10, d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68]

(Artt. 24, 53, 97 Cost.)

Sono manifestamente infondate e inammissibili le questioni sollevate dalla Commissione tributaria di Campobasso, relativamente all'aumento dell'addizionale regionale IRPEF a causa del mancato raggiungimento degli obiettivi del piano di rientro sanitario.

La norma censurata non contrasta con l'**art. 53 Cost.**, in virtù dell'ampia discrezionalità del legislatore nella determinazione dell'onere tributario (sentt. 10/2015, 116/2013, 223/2012, 111/1997, ordd. 23/2005, 449/1998, 352/1995), che incontra il solo limite della non arbitrarietà o irrazionalità delle relative scelte. Limite che non sarebbe superato dalla disciplina in esame, in quanto l'aumento si inserisce nell'ambito di un complesso procedimento basato su una "**situazione oggettiva di rilevante e perdurante disavanzo nel principale comparto di spesa regionale**" e volto a "risanare la gestione del servizio per assicurare, contemporaneamente, la tutela della salute e il coordinamento della finanza pubblica e [...] garantire i livelli essenziali di assistenza" (sentt. 192, 190, 106 e 14/2017, 266/2016, 110 e 85/2014, 219 e 51/2013). Tale disavanzo, peraltro, **non dipenderebbe esclusivamente da condotte dolose o colpose dei responsabili del servizio sanitario**, ma da cause "ben più complesse", anche di natura finanziaria. Non è quindi possibile sostenere l'assenza di un collegamento tra capacità contributiva dei cittadini e aggravio dell'imposizione.

Sono invece manifestamente inammissibili le questioni relative agli **artt. 97 e 24 Cost.** La **ricostruzione lacunosa del quadro normativo** non consente infatti di supportare la tesi del giudice rimettente, secondo cui il mancato raggiungimento degli obiettivi per i piani di rientro costituirebbe un parametro del tutto discrezionale, frutto della decisione di organi tecnici, senza garanzie di contraddittorio e imparzialità. [M. Morvillo]

LA CORTE FA IL PUNTO SUI POTERI DELL'AGENZIA SARDA DELLE ENTRATE (ASE)

Corte Cost. Sent 24 ottobre – 29 novembre 2017, n. 245, Pres. Grossi, Red. Zanon

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti n. [2/2017](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 1, commi 4, lett d), e 5; 3, commi 1 e 3; e 12, comma 1, L. Regione autonoma Sardegna n. 25 del 2016]

(artt. 81, comma 3; 97; 117, commi 2, lett. e) e g), e 3; 119 Cost.; art. 9, L. Cost. n. 3 del 1948 – Statuto speciale per la Sardegna; art. 2 D. Lgs n. 114 del 2016.)

Con questa decisione la Corte Costituzionale, ripercorre la propria giurisprudenza in materia di tesoreria unica, ritenendo che la disciplina nazionale rappresenti uno «strumento essenziale per assicurare il contenimento del fabbisogno finanziario dello stato ordinamento» da ascrivere «ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 256 del 2013)» e, pertanto, da applicarsi anche alle Regioni a Statuto speciale sussistendo, sotto tale profilo, una «piena equiparazione (sentenza n. 311 del 2012)» con le Regioni a Statuto ordinario.

In ragione di tali considerazioni la Consulta è giunta a dichiarare l'illegittimità costituzionale di una norma della Regione Sardegna (l'art. 1, comma 5, L.R. Sardegna n. 25/2016).

La norma impugnata, infatti, nel disporre che presso l'Agenzia Sarda delle Entrate (ASE) debbano affluire le entrate spettanti alla Regione ai sensi dell'art. 8 dello Statuto speciale e delle relative norme di attuazione «anche quali quote delle compartecipazioni al gettito erariale corrisposte mediante riversamento diretto», contrasterebbe con i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e con le norme statali in materia di tesoreria unica (l. 720/1984).

La Corte, inoltre, dichiara l'illegittimità consequenziale (ai sensi dell'art. 27 della l. 87/53) dell'art. 9, comma 3, lett. a) della L. R. Sardegna n. 25/2016, non impugnato nel ricorso statale, alla luce «del rapporto di stretta ed esclusiva dipendenza funzionale» che lo lega al succitato art. 1, comma 5.

Ai sensi del citato art. 9, comma 3, lett. a) l'ASE avrebbe dovuto riversare «nelle casse regionali le entrate di competenza, con le modalità e i tempi stabiliti con deliberazione della Giunta regionale adottata su proposta dell'Assessore competente in materia di entrate».

Sono, invece, dichiarate inammissibili o infondate tutte le altre questioni prospettate. [C. Drigo]

L'ATTRIBUZIONE DELLA RILEVANZA PAESAGGISTICA RIENTRA TRA LE COMPETENZE ESCLUSIVE DELLO STATO

**Corte cost., sent. 10 ottobre 2017 – 29 novembre 2017, n. 246, Pres. Grossi, red.
Sciarra**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[L. Reg. Campania 4/2011, art. 1, comma 129]

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

La sentenza dichiara l'illegittimità dell'art. 1, comma 129 della legge regionale campana n. 4/2011 che, innovando la «Disciplina dei complessi turistico-ricettivi all'aria aperta» (sostituendo l'art. 2, comma 1, l. reg. 13/1993), viene censurata nella parte in cui prevede che **non costituiscano attività rilevanti ai fini urbanistici, edilizi e paesaggistici** le installazioni, quali tende ed altri mezzi autonomi di pernottamento (roulotte, maxi caravan, case mobili), permanentemente collocate in strutture ricettive all'interno delle quali sono così stabilizzati anche **senza preventiva autorizzazione paesaggistica**.

La questione di legittimità, sollevata dal Consiglio di Stato nell'ambito di un giudizio di appello diretto a sindacare l'ordine di demolizione di trentuno case mobili, quattro strutture in ferro e sette roulotte allestite in un'area naturale protetta e vincolata, concerne la potestà delle regioni di intervenire nella disciplina della rilevanza paesaggistica.

La Corte costituzionale - conformemente a quanto sostenuto dal giudice a quo - afferma che, in ragione dell'incidenza di dette opere sull'intangibile valore dell'ambiente, tale potere di intervento **non rientri nell'ambito della materia concorrente del "governo del territorio", ma sia invece da ricondurre alla «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali»** (si v. anche sent. 189/2016, 6.6 del Considerato in diritto) e a fronte di ciò censura la legge campana in quanto **lesiva della competenza esclusiva dello Stato**. In particolare spetta alla legislazione statale determinare i presupposti e le caratteristiche dell'autorizzazione paesaggistica volta alla protezione ambientale, la cui disciplina è attualmente contenuta all'interno del d.lgs. n. 42 del 2004 art. 146, il quale, in merito ad interventi in zone vincolate, richiede espressamente un preventivo nulla osta dell'ente amministrativo competente (nel caso di specie, il Parco nazionale del Cilento). La ratio di tale norma e le tutele ad essa sottese risultano pertanto violate dalla legge regionale: quest'ultima, annoverando indiscriminatamente (e, quindi, in violazione dell'art. 3 Cost.) l'irrilevanza paesaggistica di determinate opere mobili, si sostituisce di fatto

«all'apprezzamento che compete alla legislazione statale», violando altresì l'art. 117, secondo comma lett. s) Cost. [A. Chiusolo]

**REGIONI VS. ATTUAZIONE DELLA L. COST. 1/2012 - III
TECNICA CONTABILE E TUTELA DELL'AUTONOMIA REGIONALE
(ANCORA SULL'AVANZO DI AMMINISTRAZIONE)**

Corte cost., sent. 11 ottobre – 29 novembre 2017, n. 247, Pres. Grossi, red. Carosi

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti n. [1/2017](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[L. n. 164/2016, art. 1, co. 1, lett. b) ed e)]

(Statuti Trentino-Aldo Adige/Südtirol e Friuli-Venezia Giulia e relative norme di attuazione in materia finanziaria; artt. 3, 97 co. 2, 117, co. 3, 119, 120 Cost.)

Anche la sentenza in commento consegue allo spaccettamento di una serie di ricorsi regionali (da 68 a 74 del 2016) contro la legge n. 164 del 2016, che ha modificato la legge n. 243 del 2012, di attuazione della revisione costituzionale (l. cost. n.1/2012), per la parte relativa agli enti territoriali (cfr. sent. 235/2017, *supra*). Nel caso di specie, le censure delle ricorrenti riguardano l'**art. 1, co., lett. b) ed e) della legge n. 164**, di modifica all'art. 9 della l. 243.

In estrema sintesi, la decisione in esame **parte da questioni essenzialmente contabili** – originate dalla **tecnica redazionale delle disposizioni impugnate** – e **tramite rigetti interpretativi riconduce la disciplina di cui alla legge n. 243/2012 novellata a una lettura costituzionalmente orientata**, che tenga insieme la necessità di armonizzazione dei sistemi contabili regionali e la tutela dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali. Il tutto, come emerge dalla parte finale della motivazione (p.to 10 *Diritto*), **alla luce del principio di necessaria trasparenza dei bilanci**, presupposto indefettibile della responsabilità politica degli amministratori locali, **già enunciato nella sent. n. 184/2016**, più volte richiamata.

Nell'impossibilità di ripercorrere in questa sede i passaggi della motivazione, ci si limita a segnalare che **le questioni sono sostanzialmente due**, riferite una al primo periodo, l'altra al secondo e terzo periodo del nuovo co. 1-*bis* dell'art. 9 (*Equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali*), ai sensi del quale: «Ai fini dell'applicazione del comma 1 [equilibrio dei bilanci], le entrate finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e le spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio. Per gli anni 2017-2019, con la legge di bilancio, compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica e su base triennale, è prevista l'introduzione del fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa. A decorrere dall'esercizio 2020, tra le entrate e le spese finali è incluso il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali».

Quanto al **primo periodo**, le Regioni speciali e le Province autonome sospettano che **la formulazione, all'apparenza meramente contabile, «avrebbe l'effetto indiretto di "espropriare" l'avanzo di amministrazione all'ente territoriale che lo ha realizzato per acquisirlo a obiettivi di finanza pubblica da realizzare in ambito regionale**», perché l'avanzo di amministrazione non viene menzionato tra le entrate finali che possono essere prese in considerazione ai fini dell'equilibrio di bilancio. Secondo le ricorrenti, da

questa lettura originerebbero diverse violazioni (cfr. p.ti 8.3-8.5 del *Diritto*), che inducono la Corte ad avallare una **lettura costituzionalmente orientata della disposizione**, per cui «gli enti territoriali in avanzo di amministrazione hanno la mera facoltà – e non l’obbligo – di mettere a disposizione delle politiche regionali di investimento una parte o l’intero avanzo. È infatti nella piena disponibilità dell’ente titolare dell’avanzo partecipare o meno alle intese in ambito regionale. Solo in caso di libero esercizio di tale opzione l’ente può destinare l’avanzo all’incremento degli spazi finanziari regionali». La conclusione, sul punto, è perentoria: **«l’avanzo di amministrazione non può essere oggetto di “prelievo forzoso” attraverso indirette prescrizioni tecniche come quelle impugnate dalla ricorrente»**.

La **seconda questione** (rif. secondo e terzo periodo del co. 1-bis dell’art. 9) riguarda **presunti vincoli che secondo le ricorrenti sono stati posti all’uso del fondo pluriennale vincolato**. Quest’ultimo è una posta di bilancio introdotta in esecuzione dei principi statali di armonizzazione dei bilanci pubblici (d.lgs. n. 118/2011) ed è «costituito da risorse già accertate e già impegnate in esercizi precedenti, ma destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell’ente che diventeranno esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l’entrata: esso, dunque, rappresenterebbe un saldo finanziario a garanzia della copertura di spese imputate a esercizi successivi a quello in corso e configurerebbe lo strumento tecnico per ricollocare su tali esercizi spese già impegnate, relativamente alle quali sussiste un’obbligazione giuridicamente perfezionata (e quindi un vincolo a effettuare i relativi pagamenti), che, tuttavia, giungeranno a scadenza negli esercizi sui quali vengono reimputate le spese».

Dalla formulazione delle disposizioni impugnate, tuttavia, discenderebbe che **«il fondo pluriennale vincolato, anziché funzionare come garanzia conservativa di risorse non erogate ma vincolate nel fine, subirebbe un’eterogenesi strumentale agli equilibri di finanza pubblica allargata**, al contempo provocando una scopertura sopravveniente di iniziative già approvate e, in ragione di ciò, un conseguente squilibrio per il bilancio dell’ente territoriale investito dalla contestata novella legislativa», con conseguenziale violazione di numerosi parametri costituzionali e statutari (riassunte al p.to 9 del *Diritto*).

Anche in questo caso la Corte, **pur riconoscendo che «la complessa formulazione delle disposizioni impugnate e le difese svolte dal Presidente del Consiglio dei ministri sono idonee a ingenerare il dubbio** che esse si configurino effettivamente come prescrittive di contribuzioni vincolate alla realizzazione di obiettivi generali della finanza pubblica allargata», fornisce **un’interpretazione conforme a Costituzione**.

La conclusione sull’uso del fondo pluriennale vincolato – che, si ricorda, attiene al più generale problema del pagamento dei debiti pregressi delle p.a. – è quindi che le disposizioni impugnate devono essere intese «nel senso che il fondo pluriennale vincolato continua a essere strutturato in modo tale che accertamenti, impegni, obbligazioni attive e passive sono rappresentate e gestite in bilancio secondo i richiamati canoni basilari dell’istituto», per cui **«l’iscrizione o meno nei titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dell’entrata e nei titoli 1, 2 e 3 della spesa deve essere intesa in senso tecnico-contabile**, come criterio matematico armonizzato ai fini del consolidamento dei conti nazionali, mentre **devono ritenersi inalterate e intangibili le risorse legittimamente accantonate per la copertura di programmi, impegni e obbligazioni passive concordate negli esercizi anteriori alla scadenza»**. [C. Bergonzini].

LA STERILIZZAZIONE DEGLI EFFETTI FINANZIARI DELLA SENTENZA SULLE PENSIONI (N. 70/2015) NON È INCOSTITUZIONALE

Corte cost., sent. 25 ottobre - 1 dicembre 2017, n. 250, Pres. Grossi, red. Sciarra

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 1, co. 1, d.l. n. 65 del 2015]

(Artt. 2, 3, 23, 36, 38, 53, 117, co. 1 in relazione all'art. 6.1 CEDU, e 136 Cost.)

La sentenza dichiara l'infondatezza delle questioni miranti a far dichiarare l'incostituzionalità della normativa introdotta, con decreto legge, subito dopo la sent. n. 70/2015 che ha ripristinato la rivalutazione delle pensioni, al fine di sterilizzarne gli effetti finanziari. Con quella disciplina, il Governo sostituiva alla piena rivalutazione ripristinata dalla sentenza della Corte del 2015 (di accoglimento "secco") una disciplina graduata (sia per il passato: anni 2012-2013, che per il futuro), con esclusione, nel biennio 2012-2013, di qualsiasi rivalutazione automatica per i trattamenti superiori a sei volte il minimo (e con sensibile riduzione per gli altri scaglioni pensionistici). Molte delle ordinanze di rimessione si appuntavano sulla violazione del giudicato costituzionale della precedente sent. n. 70/2015. Il che faceva prospettare non solo una violazione dell'art. 136 Cost., bensì anche dell'art. 6.1 CEDU, sotto il profilo dell'alterazione del giusto processo per essere il legislatore intervenuto retroattivamente ad alterare l'esito di un precedente giudizio. La violazione della CEDU veniva prospettata anche in riferimento al diritto al rispetto dei propri beni (art. 1, Prot. 1), inteso come diritto alla perequazione automatica stabilita per legge e ripristinata con sentenza costituzionale nel 2015 (ciò per i percettori di pensioni superiori sei volte il minimo, la cui perequazione è stata azzerata).

La prima prova che attende la Corte è contrastare la presa di posizione assai dura del Governo, sull'insindacabilità delle scelte discrezionali del legislatore dirette ad attuare i principi enunciati nella sent. n. 70/2015, «tenendo conto dell'eccezionalità della situazione economica internazionale, dell'esigenza prioritaria del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, anche garantendo l'equilibrio di bilancio dell'ente previdenziale». Per la Corte si tratta di un'eccezione d'inammissibilità (per discrezionalità legislativa) inaccoglibile, posto che **la pur sussistente discrezionalità legislativa non esclude la necessità di verificare la ragionevolezza delle scelte legislative, «quale che sia il contesto giuridico e di fatto nel quale esse si inseriscono, contesto del quale questa Corte (...) non potrà, ovviamente, non tenere conto»** (punto 5.2).

Venendo al merito, **non sussiste per la Corte la violazione dell'art. 136 Cost., posto che l'intervento legislativo d'urgenza non costituirebbe una mera riproduzione della normativa dichiarata incostituzionale dalla sent. n. 70/2015.** Quella sentenza, invero, aveva demandato «al legislatore un intervento che, emendando [i vizi ivi evidenziati], operasse un nuovo bilanciamento dei valori e degli interessi costituzionali coinvolti, nel rispetto dei "limiti di ragionevolezza e proporzionalità", senza che alcuno di essi risultasse "irragionevolmente sacrificato".» (punto 6.1). Per la Corte, in sostanza, **l'accoglimento "secco" operato con la sent. n. 70/2015 non avrebbe potuto ingenerare nei titolari di trattamenti pensionistici alcun affidamento, nella misura in cui tale sentenza «rendeva prevedibile un intervento del legislatore»;** inoltre, essendo il d.l. n. 65/2015 intervenuto a distanza di soli ventun giorni dal deposito della sentenza n. 70, mancherebbe il requisito della sufficiente protrazione temporale affinché possa insorgere un affidamento (punto 6.2.1). **L'intento dell'intervento legislativo d'urgenza «non era quello di incidere sull'esito di cui lo Stato era parte, ma quello, espressamente dichiarato, di «dare attuazione ai principi enunciati dalla sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015», operando, con riguardo a tutti i trattamenti pensionistici, un nuovo bilanciamento tra l'interesse dei pensionati e le esigenze finanziarie dello Stato»** (punto 6.2.2).

Nel verificare, poi, la ragionevolezza dell'intervento legislativo, la Corte ribadisce quanto già affermato in precedenza (sent. n. 70/2017, punto 9; n. 224/2014) sulla **necessità che i risparmi di spesa attesi da simili decurtazioni di diritti a prestazioni monetarie vengano «accuratamente motivati» attraverso le relazioni tecniche** che accompagnano i testi di legge (requisito che sarebbe in tal caso rispettato: punto 6.5.2). Non viene, infine, accolta l'impostazione di alcune ordinanze di remissione, secondo cui i criteri per il legittimo esercizio del potere di bloccare il meccanismo perequativo erano fissati, una volta per tutte, nella **sent. n. 316/2010**: ivi la Corte aveva tollerato la decurtazione in virtù della durata solo annuale del blocco e della soglia elevata delle pensioni intaccate (oltre otto volte il minimo). Non si tratta, tuttavia, di «condizioni indefettibili di costituzionalità delle misure di blocco (o di limitazione) della rivalutazione automatica [delle pensioni], poiché ciascuna di esse non può che essere scrutinata nella sua singolarità e in relazione al quadro storico in cui si inserisce» (punto 6.5.5). [A. Guazzarotti]

ILLEGITTIMO ESCLUDERE LA CATEGORIA DEI DOCENTI STATALI DAI CONCORSI PUBBLICI DELLA SCUOLA

Corte cost., sent. 8 novembre - 6 dicembre 2017, n. 251, Pres. Grossi, Red. Amato

Giudizio di legittimità in via incidentale

[L. n. 107/2015, art. 1 comma 110]

(artt. 2, 3, 4, secondo comma, 51, primo comma e 97 Cost.)

La sentenza accoglie le questioni sollevate dal giudice amministrativo del Lazio riguardanti l'art.1 comma 110 della legge n. 107 del 2015 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delga per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), che prevedeva l'**esclusione «ai concorsi pubblici per titoli ed esami [...] del personale docente ed educativo già assunto su posti e cattedre con contratto individuale di lavoro a tempo indeterminato nelle scuole statali».**

La Corte, dunque, dichiara incostituzionale una disposizione della legge n. 107 del 2015 (la cd. **legge Buona Scuola**) che, come fatto notare dall'Avvocatura di Stato nelle memorie difensive, è un intervento normativo finalizzato a superare «**le criticità del sistema del reclutamento del personale scolastico**» in seguito, in particolare, all'orientamento assunto dalla CGE nella **sentenza Mascolo** e all'apertura di una procedura di infrazione comunitaria da parte della **Commissione**, per «**l'abuso nella stipulazione della contrattazione a termine**» nel settore scolastico. Nonostante ciò, i giudici costituzionali-dopo aver dichiarato manifestamente inammissibile per carente motivazione la seconda ordinanza del TAR Lazio- hanno considerato l'**esclusione dei docenti pubblici con contratto a tempo indeterminato** una circostanza «**eccentrica rispetto all'obiettivo della procedura concorsuale di selezione delle migliori professionalità**», non essendo previsto lo stesso per i **docenti di scuole private** o alle dipendenze del **MIUR o di altre amministrazioni pubbliche**. Questo tipo di preclusione fondata sulla **durata del contratto** (a tempo indeterminato) e sulla **natura del datore di lavoro** (scuola pubblica) non appare «**funzionale ad individuare la platea degli ammessi alle procedure concorsuali**» che dovrebbero essere impostate su «**criteri meritocratici**». Lo stesso obiettivo dell'**assorbimento del precariato**, che si potrebbe implicitamente individuare come giustificante questa preclusione, non **rileva** nel caso in

esame perché è il **comma 104** della stessa legge n.107 del 2015 a occuparsi del **piano straordinario** di assunzioni mentre il **comma 110**, sottoposto a sindacato della Corte, riguarda, invece, il **sistema ordinario di reclutamento**: le due disposizioni hanno, dunque, due differenti ambiti applicativi. A questi fini, affermano i giudici costituzionali che è già il comma 104 ad occuparsi della finalità di assorbimento del precariato, perché essendo essa «legata ad esigenze di natura straordinaria, non è viceversa **replicabile in riferimento al sistema ordinario di reclutamento**, il quale presuppone il superamento della prospettiva dell'emergenza, attraverso il raggiungimento degli obiettivi programmati». In secondo luogo, l'inesistenza di «**un'analogha preclusione**» per i docenti con contratto a tempo indeterminato di scuole paritarie o alle dipendenze del MIUR o di altre amministrazioni «**contraddice la finalità di riassorbimento del precariato**». Aggiungono, in più, i giudici costituzionali che «in una prospettiva di sistema», questa preclusione può rivelarsi **ininfluente** «ai fini dell'obiettivo asseritamente perseguito, non arrecando alcun vantaggio in termini di migliore allocazione delle risorse» perché l'accesso ai concorsi ai docenti pubblici, a seguito di esito favorevole, ai fini dell'assunzione «**nella nuova posizione**», determinerebbe la necessità di **ricoprire la "vecchia posizione"** attraverso una nuova assunzione. Per questi motivi la disposizione risulta in contrasto con gli artt.3, 51 e 97 Cost. perché restringe ingiustificatamente la platea dei partecipanti al concorso pubblico. Infine la Corte costituzionale dichiara **l'illegittimità conseguenziale** dell'art.17 del decreto legislativo n.59 del 2017 perché - sebbene quest'ultimo non sia applicabile al caso di specie e l'art.10 dello stesso decreto legislativo preveda la **disapplicazione** del comma dell'art.1 della legge n.107 del 2015 - richiede, «**ancora una volta**, per la partecipazione alla prossima procedura concorsuale, **l'ulteriore requisito di non esser titolari di un contratto di lavoro a tempo indeterminato da docente presso le scuole statali**». L'aver esplicitato, in questo caso, l'asserita finalità «di superare il precariato e ridurre il ricorso dei contratti a termine» non salva dalle censure dei giudici costituzionali la misura normativa perché, la previsione di una preclusione *ad hoc* solo per i docenti pubblici e non per quelli di scuole privati o dipendenti del MIUR o altra amministrazione «rende ancora più irragionevole e discriminatoria» la ripetizione della disposizione perché in presenza una **incongruità** tra «l'asserita **finalità** e il **mezzo prescelto**». [F. Medico]

REGIONI VS. ATTUAZIONE DELLA L. COST. 1/2012 - IV INDEBITAMENTO DEGLI ENTI TERRITORIALI: **CHI DECIDE COME E QUANTO**

Corte cost., sent. 11 ottobre – 6 dicembre 2017, n. 252, Pres. Grossi, red. Coraggio

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti n. [1/2017](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[L. n. 164/2016, art. 2, co. 1, lett. a) e c)]

(Statuti Trentino-Aldo Adige/Südtirol e Friuli-Venezia Giulia e relative norme di attuazione in materia finanziaria; artt. 5, 81, co. 6, 114, 117, co. 3, 5 e 6, artt. 118, 119, 120 Cost.; art. 5, co. 2, lett. b), l. cost. n. 1/2012)

Anche la sentenza in commento consegue allo spacchettamento di una serie di ricorsi regionali (da 68 a 74 del 2016) contro la legge n. 164 del 2016, che ha modificato la legge n. 243 del 2012, di attuazione della revisione costituzionale sull'equilibrio di bilancio per la parte relativa agli enti territoriali (cfr. sent. 235/2017, *supra*). Nel caso di specie, le censure

prese in esame sono quelle riferite all'**art. 2, co. 1, lett. a) e c) della l. n. 164**, che sono intervenuti sull'art. 10 della l. n. 243, sostituendo rispettivamente i commi 3 (ricorso all'indebitamento per gli investimenti) e 5 (decreto cui sono rimessi criteri e modalità di attuazione dell'equilibrio complessivo a livello regionale e modalità di attivazione del potere sostitutivo dello Stato).

Limitandosi a segnalare solo i punti principali, data la complessità della decisione, merita menzione il **rigetto della questione relativa alla violazione del giudicato costituzionale, con riferimento alla sent. n. 88/2014**, che aveva dichiarato illegittima la versione originaria della disposizione impugnata, nella parte in cui non prevedeva che il decreto del PdCM desse attuazione "tecnica" alle previsioni del medesimo articolo. Secondo le ricorrenti, la nuova versione introdotta dalla legge n. 164 riproporrebbe lo stesso vizio censurato dalla sentenza del 2014. Di diverso avviso la Corte, che innanzitutto richiama la propria giurisprudenza in relazione all'art 136 Cost. (spec. sent. n. 350/2010) e poi rileva che «la pronuncia additiva della sentenza n. 88 del 2014 è stata adottata dopo una verifica del concreto atteggiarsi del decreto (carattere tecnico o discrezionale) in relazione al contenuto precettivo dei precedenti commi dell'art. 10, contenuto che quindi assume un valore determinante. Ne consegue che in presenza di una significativa modifica di quest'ultimo, anche in relazione al diverso contesto determinato dalla novellazione dell'art. 9, non sussiste, sia sotto il profilo sostanziale che formale, il ripristino o la conservazione del significato della norma dichiarata costituzionalmente illegittima».

Sono invece **accolte due questioni**, collegate tra loro, relative al **fondamento della potestà legislativa esclusiva dello Stato, da cui deriverebbe la competenza regolamentare, e del potere sostitutivo dello Stato**, pure previsto dal co. 5 impugnato.

Quanto al primo profilo, la Corte richiama ancora la sent. n. 88/2014, perché il tipo di quesito formulato richiede lo stesso tipo di verifica effettuato in quell'occasione: è quindi necessario **procedere al vaglio dei singoli commi «per verificare la portata della disciplina affidata al regolamento»**. E dato che sia il co. 3, sia il co. 4 richiedono discipline di dettaglio, che «potrebbero costituire esercizio di un potere tanto di natura meramente tecnica, quanto di natura discrezionale», il **co. 5 dell'art. 10 della l. n. 243/2012 è dichiarato costituzionalmente illegittimo «nella parte in cui non prevede la parola "tecnica", dopo le parole "criteri e modalità di attuazione" e prima delle parole "del presente articolo".»**.

La questione posta sull'art. 2, co. 1, lett. c) l. n. 164, relativa alla **rimessione al decreto delle modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato**, è invece **fondata per violazione dell'art. 120, co. 2, Cost.**, che «introduce, all'evidenza, una riserva di legge in materia di disciplina del potere sostitutivo dello Stato». Alla Corte è sufficiente richiamare la propria giurisprudenza (cfr. sentt. 338/1989 e 177/1988) per ribadire che «le ipotesi in cui può essere esercitato il potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni o delle Province autonome e le modalità di esercizio dello stesso debbono essere previste da un atto fornito di valore di legge». Dal che consegue l'illegittimità della disposizione impugnata, che «rimette al decreto le modalità di attuazione del potere sostitutivo dello Stato in relazione all'inerzia o ritardo delle Regioni o delle Province ad autonomia speciale». [C. Bergonzini].

LA RESPONSABILITÀ SOLIDALE DEL COMMITTENTE PER I CREDITI DEI LAVORATORI "INDIRETTI" SI ESTENDE AL CONTRATTO DI SUBFORNITURA

Corte cost., sent. 7 novembre - 6 dicembre 2017, n. 254, Pres. Grossi, red. Morelli

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti n. [1/2017](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[D. lgs. n. 276/2003, art. 29, comma 2]

(artt. 3 e 36 Cost.)

Con una **sentenza interpretativa di rigetto** la Corte costituzionale risolve la questione di legittimità costituzionale relativa all'esclusione dei rapporti di subfornitura dalla responsabilità solidale prevista per le società appaltanti in ordine alle pretese economiche dei dipendenti delle società appaltatrici e subappaltatrici. Il giudice rimettente aveva ritenuto di non poter risolvere in via ermeneutica il dubbio, stante, da un lato, la natura derogatoria di tale previsione rispetto al principio generale secondo cui l'onere di retribuire i dipendenti ricade sul datore di lavoro, e dall'altro, la controversa assimilabilità tra il contratto di subfornitura e il contratto di appalto sia nel dibattito dottrinale sia presso la giurisprudenza di merito e di legittimità. I giudici costituzionali ritengono invece che la responsabilità solidale del committente possa estendersi ai crediti di lavoro dei dipendenti del subfornitore a prescindere dalla configurazione giuridica e dall'inquadramento sistematico che si voglia dare al contratto di subfornitura. Anche a volerlo ritenere un tipo negoziale autonomo dall'appalto, infatti, la subfornitura è ambito «comunque omogeneo in termini di lavoro indiretto». In tal senso, **la norma che prevede la responsabilità solidale del committente, per quanto derogatoria rispetto alla disciplina ordinaria della responsabilità civile, non lo è se riferita ai rapporti di subfornitura: per questi ultimi, infatti, vale la medesima ratio che ha giustificato l'introduzione del vincolo solidaristico per gli appalti**, oltretutto «evitare il rischio che i meccanismi di decentramento, e di dissociazione fra titolarità del contratto di lavoro e utilizzazione della prestazione, vadano a danno dei lavoratori utilizzati nell'esecuzione del contratto commerciale». **Tale forma di garanzia del lavoratore va pertanto estesa «a tutti i livelli del decentramento», e a maggior ragione nei confronti dei dipendenti del subfornitore per la «strutturale debolezza del loro datore di lavoro».** [C. Domenicali]

CITTADINANZA ANCHE “SENZA GIURAMENTO” PER I SOGGETTI AFFETTI DA INFERMITÀ MENTALE

Corte cost., sent. 7 dicembre 2017, n. 258, Pres. Grossi, red. Barbera

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 10 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, dell'art. 7, comma 1 [*recte*: 2], del decreto del Presidente della Repubblica 12 ottobre 1993, n. 572 e dell'art. 25, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396]

(artt. 2 e 3, secondo comma, della Costituzione, art. 18 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, ratificata e resa esecutiva con legge 3 marzo 2009, n. 18 nonché agli artt. 21 e 26 della Dichiarazione O.N.U. dei diritti delle persone con disabilità del 1975)

Sono costituzionalmente illegittimi gli artt. 10 della legge 5 febbraio 1992, n. 91 7, comma 1 (*recte*: comma 2), del decreto del Presidente della Repubblica 12 ottobre 1993, n. 572 e 25, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396 nelle

parti in cui non prevedono **deroghe** all'obbligo della prestazione del **giuramento**, quale condizione per **l'acquisizione della cittadinanza** italiana, in presenza di «condizioni personali di **infermità mentale** [...], impeditive [de]l compimento dell'atto formale in discorso». Secondo il rimettente le disposizioni censurate contrasterebbero con l'art. 2 Cost. perché non garantire il diritto alla cittadinanza escluderebbe «l'infermo di mente dalla collettività in cui è nato e si è formato, solo a causa dell'impedimento determinato dalla sua condizione psichica di natura personale. Le norme impugnate violerebbero, poi, l'art. 3, secondo comma, Cost. [in quanto] l'impossibilità di prestare giuramento costituirebbe [...] un "significativo ostacolo", che impedirebbe di fatto la **piena libertà ed eguaglianza** del disabile affetto da infermità psichica. Sussisterebbe, quindi, una **disparità** di trattamento tra individui sani, in grado di prestare giuramento, e "quanti sani non siano [...]" e che, per effetto della mancata prestazione del giuramento, non possono acquistare lo *status civitatis*». Dello stesso tenore le conclusioni della Corte, la quale rileva come il processo di inserimento nella società, ove siano soddisfatte le altre condizioni previste dalla legge, «è impedito dall'imposizione normativa del giuramento alla persona che, in ragione di patologie psichiche di particolare gravità, sia incapace di prestarlo». Proprio il giuramento può quindi «determinare una forma di emarginazione sociale che **irragionevolmente** esclude il portatore di gravi disabilità dal godimento della cittadinanza, intesa quale condizione generale di appartenenza alla comunità nazionale». Ed in grado inoltre di «determinare una ulteriore e possibile forma di **emarginazione**, anche rispetto ad altri familiari che abbiano conseguito la cittadinanza». Per questi motivi dichiara l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata, nella parte in cui non esonera dal giuramento il disabile incapace di soddisfare tale adempimento in ragione di una grave e accertata condizione di disabilità. [F. Pedrini]

LA CORTE RIBADISCE CHE IL RAPPORTO DI CORRISPONDENZA TRA PENSIONE E RETRIBUZIONE NON DEVE ESSERE INTESO MODO INDEFETTIBILE E STRETTAMENTE PROPORZIONALE.

SPETTA ALLA DISCREZIONALITA' LEGISLATIVA LA DETERMINAZIONE DELLA BASE RETRIBUTIVA UTILE AI FINI DEL TRATTAMENTO DI QUIESCENZA.

Corte cost., sent. 22 Novembre – 7 Dicembre 2017 n. 259 Pres. Grossi – red. Sciarra

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 220 del decreto del Presidente della Repubblica 29/12/1973, n. 1092, come modificato dall'art. 22 della legge 29/04/1976, n. 177]

(artt. 36 e 38 Cost.)

Con la sentenza n. 259 del 7 dicembre 2017, la Corte Costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 220 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), come modificato dall'art. 22 della legge 29 aprile 1976, n. 177 (Collegamento delle pensioni del settore pubblico alla dinamica delle retribuzioni. Miglioramento del trattamento di quiescenza del personale statale e degli iscritti alle casse pensioni degli istituti di previdenza) sollevata dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Marche, con riferimento agli artt. 36 e 38 Cost., **laddove detta disposizione, nel determinare il trattamento di quiescenza degli iscritti al Fondo pensioni, non applicherebbe all'indennità**

integrativa speciale, pur confluita nello stipendio tabellare, l'incremento del 18 per cento previsto per l'ultimo stipendio, per gli assegni e per le indennità pensionabili espressamente indicate dalla legge.

La Corte costituzionale muove dal presupposto per cui **spetterebbe ad una scelta legislativa**, chiamata a compiere «una congrua valutazione che contemperi le esigenze di vita dei lavoratori e le disponibilità finanziarie» (sentenza n. 531 del 1988, punto 5. del Considerato in diritto), **l'inclusione di un'indennità nella base pensionabile soggetta a maggiorazione**, evidentemente senza che questa possa però incidere sulla garanzia delle esigenze minime di protezione della persona (sentenza n. 457 del 1998, punto 5. del Considerato in diritto). Perciò, al di fuori di tale eventualità, ben può il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, apportare «correttivi di dettaglio», giustificati da «esigenze meritevoli di considerazione», che non intacchino i criteri di proporzionalità e adeguatezza (sentenza n. 208 del 2014, punto 4.2. del Considerato in diritto). A tal proposito la Corte costituzionale ribadisce che **l'art. 38 Cost.**, che pure **impone di salvaguardare la proporzione fra il trattamento previdenziale e la quantità e la qualità del lavoro svolto** (oltreché la sufficienza del trattamento ad assicurare le esigenze di vita del lavoratore, secondo quanto previsto dall'art. 36 Cost.) **non richiederebbe di farlo in modo indefettibile e strettamente proporzionale** (sentenza n. 173 del 2016, punto 11.1. del Considerato in diritto).

In particolare la Corte Costituzionale ritiene che **detta disposizione**, pur non applicando all'indennità integrativa speciale l'incremento del 18 per cento previsto per l'ultimo stipendio, per gli assegni e per le indennità pensionabili espressamente indicate dalla legge, **non determini uno scostamento irragionevole tra pensioni e retribuzioni, o comunque uno scostamento di entità tale da compromettere la complessiva adeguatezza del trattamento previdenziale e la sua proporzionalità con il lavoro svolto, pregiudicando il nucleo intangibile dei diritti tutelati dagli artt. 36 e 38 Cost.** Il meccanismo prefigurato dalla legge è peraltro circoscritto ad un'unica voce del trattamento previdenziale, e non vanifica la rilevanza dell'indennità integrativa speciale, che ha «natura retributiva» (sentenza n. 91 del 2004, punto 4. del Considerato in diritto) e che infatti, pur esclusa dall'incremento del 18 per cento, non cessa di costituire, come parte integrante della retribuzione, una componente utile ai fini del computo della base pensionabile. [A. Arcuri]

ANCORA SULLA CACCIA "IN DEROGA": ILLEGITTIMA LA LEGGE REGIONALE CHE AUTORIZZA IL PRELIEVO VENATORIO DELLO *STURNUS VULGARIS*

Corte cost., sent. 25 ottobre-13 dicembre 2017, n. 260, Pres. Grossi, red. Prosperetti

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 1, c. 1, 2 e 3, della l.r. Puglia 2 ottobre 2015, n. 28]

(Cost., artt. 11 e 117, c. 1 e 2, lett. s), in relazione agli artt. 2, 5 e 9 della direttiva 30 novembre 2009, n. 2009/147/CE - Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la conservazione degli uccelli selvatici, all'art. 9 della direttiva 2 aprile 1979, n. 79/409/CEE - Direttiva del Consiglio concernente la conservazione degli uccelli selvatici - e all'art. 19-bis della legge 11 febbraio 1992, n. 157 - Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio)

E' costituzionalmente illegittima la legge della Regione Puglia 2 ottobre 2015, n. 28, che ha autorizzato il **prelievo "in deroga" dello *sturnus vulgaris*** per la stagione venatoria 2015-16. Secondo consolidata giurisprudenza, la selezione delle specie cacciabili

competete al legislatore statale, poiché incide sulla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, che fanno capo alla competenza esclusiva dello Stato. In base alla normativa statale, lo *sturnus vulgaris* non può essere oggetto di prelievo venatorio, se non per effetto del provvedimento amministrativo di cui all'art. 19-bis della legge n. 157 del 1992, che prescrive uno specifico *iter* procedimentale per le deroghe, tra l'altro subordinando l'adozione dell'atto amministrativo al parere preventivo dell'ISPRA. La legge impugnata, invece, ha autorizzato il prelievo venatorio dello storno per la stagione 2015-2016, mentre questa era già in corso, subordinando l'efficacia della previsione ad una delibera della Giunta regionale.

Ad avviso della Corte, la legge regionale viola il disposto della legge statale, non solo per la previsione di un diverso procedimento, ma proprio per il fatto di interporvi rispetto al provvedimento amministrativo di deroga previsto dalla norma statale. Infatti, il ricorso ad una fonte primaria da parte della Regione determina il venir meno dell'obbligo di motivazione della deroga, l'assenza di controllo preventivo, la sostituzione dei soggetti deputati all'espressione dei pareri tecnici e la preclusione del «potere di annullamento da parte del Presidente del Consiglio dei ministri dei provvedimenti derogatori adottati dalle Regioni che risultino in contrasto con la direttiva comunitaria 79/409/CEE e con la legge n. 157 del 1992; potere di annullamento finalizzato a garantire una uniforme ed adeguata protezione della fauna selvatica su tutto il territorio nazionale» (sent. n. 250 del 2008).

Il contrasto non viene meno per effetto della prevista delibera della Giunta, a cui la legge regionale censurata subordina l'efficacia della stessa legge regionale, che autorizza il prelievo venatorio in deroga. La normativa nazionale, come si è detto, delinea un procedimento di controllo preventivo della deroga che non può essere sostituito, quanto all'oggetto, dalla successiva delibera della Giunta regionale, la quale interviene ad integrazione dell'efficacia dell'autorizzazione prevista nella legge regionale e ne condiziona gli effetti. [A. Cossiri]

SENTIRLE NON BASTA! LA LEALE COLLABORAZIONE TRA GOVERNO E REGIONI NEL DECRETO SUL RIORDINO DELLE CAMERE DI COMMERCIO

Corte cost., sent. 8 novembre – 13 dicembre 2017, n. 261, Pres. Grossi, red. Barbera

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[D. lgs. 219/2016]

(artt. 3, 5, 18, 76 e 77 c.1, 97, 117 cc. 3 e 4, 118 e 120 Cost..)

Nella decisione la Corte decide in merito ai ricorsi presentati dalle Regioni Puglia, Toscana, Liguria e Lombardia, che hanno sollevato diverse questioni di legittimità aventi ad oggetto l'intero testo del d. lgs. 219/2016 (Attuazione della delega per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura). Diverse sono le questioni ritenute dalla Corte infondate o inammissibili. Quest'ultima circostanza ricorre, ad esempio, nei casi in cui le Regioni invochino norme-parametro diverse da quelle che disciplinano il riparto di competenze tra esse e lo Stato. Secondo la giurisprudenza costituzionale, infatti, le Regioni possono "denunciare la violazione di parametri diversi da quelli che sovrintendono a detto riparto soltanto qualora la stessa sia potenzialmente idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni, sempre che motivino sufficientemente in ordine ai profili di possibile ridondanza della violazione sul riparto di competenze ed indichino la specifica

competenza regionale che si assume lesa” (v. da ultimo 169/2017).

I giudici costituzionali dichiarano invece fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 3, c. 4, del d.lgs. n. 219 del 2016, nella parte in cui stabilisce che il decreto del Ministro dello sviluppo economico contenente il piano di riordino delle Camere di commercio debba essere emanato «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano». Premessa della decisione è che l’intervento del legislatore statale sul profilo in esame “non è di per sé illegittimo, essendo giustificato dalla finalità di realizzare una razionalizzazione della dimensione territoriale delle Camere di commercio e di perseguire una maggiore efficienza dell’attività da esse svolta, conseguibile soltanto sulla scorta di un disegno unitario, elaborato a livello nazionale”. Il perseguimento di tale disegno, tuttavia, non esclude “che, incidendo l’attività delle Camere di commercio su molteplici competenze, alcune anche regionali, detto obiettivo debba essere conseguito nel rispetto del principio di **leale collaborazione**”, principio che nella sentenza 251/2016 veniva imposto anche al Governo in sede di attuazione di **delega** attraverso lo strumento dell’intesa. Nel decreto legislativo impugnato nel caso *de quo*, il principio di leale collaborazione trova, secondo la Corte, quale “luogo idoneo di espressione”, la Conferenza Stato-Regioni. “Il modulo della stessa”, invece, “tenuto conto delle competenze coinvolte, non può essere costituito dal parere, come stabilito dalla norma, ma va identificato nell’**intesa**, contraddistinta da una procedura che consenta lo svolgimento di genuine trattative e garantisca un reale coinvolgimento” [C. Bologna].

LA CORTE COSTITUZIONALE “SCIOGLIE LA RISERVA” E CONSOLIDA L’AUTODICHIÀ DEGLI ORGANI COSTITUZIONALI

Corte cost., sent. 26 settembre – 13 dicembre 2017, n. 262, Pres. Grossi, red. Zanon

Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

Questione segnalata nelle Anticipazioni del Bollettino n. [1/2015](#)

[artt. Da 72 a 84, Titolo II, T.U. delle norme regolamentari dell’Amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica; artt. 1 e ss. d.P.R. n.81/1996, integrato dal d.P.R. n. 89/1996 e modificato dal d.P.R. n. 34/2008]

(artt. 3, primo comma; 24, primo comma; 102, secondo comma in combinazione con la IV disp. trans. fin.; 108, secondo comma e 111, primo e secondo comma Cost.)

La Corte costituzionale giudica la **non fondatezza dei ricorsi promossi dalla Corte di Cassazione a Sezione Unite contro il Senato e il Presidente della Repubblica**, relativamente a quegli atti normativi con cui detti organi hanno disciplinato le controversie dei propri dipendenti, affidandole ad “apparati” ad essi interni.

Il conflitto “spinge” il giudice ad esprimersi **sul fondamento e sull’esatta delimitazione dei c.d. poteri di autodichia, al fine di valutare se le deroghe al diritto comune che la giurisdizione domestica sottintende siano contrastanti con l’ordine costituzionale delle competenze.**

La Corte, partendo dal presupposto che la giurisprudenza costituzionale riconosce autonomia organizzativa alle Camere e al Presidente della Repubblica, per **consentire di svolgere in modo libero ed efficiente le funzioni costituzionali** ad essi attribuite (si v. sul punto sent. 120/2014 e sent. 129/81), ritiene che parimenti vadano intesi i rapporti con i dipendenti. L’esercizio delle funzioni costituzionali devolute a tali organi «**dipende in**

misura decisiva dalle modalità con la quali è selezionato, normativamente disciplinato, organizzato e gestito il personale». L'autodichia, in tal senso, rappresenta lo svolgimento applicativo di quell'autonomia normativa pacificamente riconosciuta alle Camere e al Presidente della Repubblica. Se la disciplina che regola il rapporto di lavoro con i dipendenti è dunque funzionale alla autonomia del Parlamento e della Presidenza della Repubblica, riservare agli organi di autodichia l'interpretazione e l'applicazione di tali fonti non può comportare un'alterazione dell'ordine costituzionale delle competenze, né tantomeno una lesione delle attribuzioni della Corte di Cassazione. Il confine e il fondamento della autodichia, **definito «controverso» nella sent. 120/2014, è così definitivamente delineato:** la giurisdizione domestica non può considerarsi di per sé lesiva di attribuzioni costituzionalmente previste. Consentire, da un lato, agli organi costituzionali di disporre normativamente i rapporti con il proprio personale e imporre, dall'altro, la competenza della giurisdizione comune per l'interpretazione e l'applicazione degli stessi, significherebbe, al contrario, dimezzare l'autonomia riconosciuta loro. Da tale ragionamento si deduce, quindi, che le posizioni giuridiche soggettive dei dipendenti delle Camere e della Presidenza della Repubblica non sono prive di tutela, assicurata invece da **organi interni che, pur non appartenenti all'organizzazione giudiziaria, risultano comunque costituiti secondo regole volte a garantire indipendenza e imparzialità** conformemente ai principi costituzionali ricavabili dagli artt. 3, 24, 101 e 111 Cost., nonché da quelli espressamente richiamati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. **Gli organi di autodichia non sono** qualificabili nemmeno alla stregua dei **giudici speciali, ex art. 102 Cost.,** e, pertanto, avverso le loro decisioni **non è prospettabile il ricorso ai sensi dell'art. 111, settimo comma, Cost.** [A. Chiusolo]

PUBBLICITÀ DELLE UDIENZE DI RIESAME DELLE MISURE CAUTELARI: LA GIURISPRUDENZA “CONSOLIDATA” DI STRASBURGO NON LA IMPONE

Corte cost., sent. 24 ottobre - 13 dicembre 2017, n. 263, Pres. Grossi, red. Modugno

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 309, co. 8, art. 127, co 6, c.p.p.]

(artt. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6.1 CEDU; 111 e 3 Cost.)

La sentenza dichiara l'infondatezza della questione mirante a far dichiarare l'incostituzionalità dell'esclusione della pubblicità, su richiesta dell'indagato o del ricorrente, del procedimento per il riesame delle misure cautelari.

Con riguardo al parametro interposto dell'art. 6.1 CEDU (rispetto all'art. 117, co. 1, Cost.), la Corte rileva che, **dalla giurisprudenza “consolidata” della stessa Corte di Strasburgo, si evince che rispetto a tali procedimenti l'art. 5.4 CEDU costituisce “lex specialis” dell'art. 6.1 CEDU** (ove la pubblicità delle udienze è prescritta). L'art. 5.4 CEDU prevede che «[o]gni persona privata della libertà con un arresto o una detenzione ha il diritto di presentare un ricorso davanti ad un tribunale, affinché decida in breve tempo sulla legittimità della sua detenzione e ordini la sua liberazione se la detenzione è illegittima». Se è necessario, a mente del diritto vivente di Strasburgo, che in tali procedimenti si tenga un'udienza, qualora si tratti di detenzione preventiva della persona indiziata di un reato, non è invece previsto né ricavabile per implicito il requisito della pubblicità di tale udienza. **Non si tratta, infatti di un requisito costituente una garanzia la cui mancata osservanza sia in grado di pregiudicare l'equità del processo penale**

entro cui si inserisce tale fase. Le due norme CEDU perseguono finalità diverse, l'art. 5.4 CEDU mirando a proteggere l'individuo contro l'arbitraria detenzione, con la garanzia di un rapido riesame della legalità di ogni forma di privazione della libertà personale, a differenza dell'art. 6.1 CEDU, diretto a garantire le modalità con cui viene verificata la fondatezza dell'accusa penale. Ne risulta che la questione rispetto all'art. 117, co. 1, Cost., «si rivela dunque non fondata, per la dirimente ragione che **la “norma interposta” ricavabile dalla CEDU, come interpretata dalla “sua” Corte, destinata ad integrare il parametro costituzionale evocato, risulta essere di segno diverso da quello ipotizzato dal giudice a quo**».

Neppure il parametro costituzionale dell'art. 111 Cost. risulterebbe violato. La giurisprudenza costituzionale anteriore alla riforma dell'articolo in questione che aveva ritenuto derogabile, in presenza di altri interessi costituzionali rilevanti, la regola della pubblicità, resta valida. **Il principio del “giusto processo”, infatti, non implica l'indefettibilità della pubblicità delle udienze.** In tale caso, il procedimento incidentale sulla legalità delle misure cautelari è finalizzato esclusivamente ad accertare, in tempi ristrettissimi e perentori, la sussistenza dei presupposti della misura cautelare e non il merito della pretesa punitiva. Non si tratta, inoltre, di una fase processuale diretta all'acquisizione della prova (funzione che, invece, impone l'esigenza di un controllo diretto del pubblico). La decisione assunta in sede di riesame è, poi, intrinsecamente provvisoria. A ciò, si aggiunge l'esigenza di tutela della segretezza c.d. esterna degli atti di indagine, vigendo il divieto di pubblicazione degli atti fino alla conclusione delle indagini preliminari, divieto che rischierebbe di essere travolto in caso di pubblicità dell'udienza di riesame.

Quanto, infine, al **parametro dell'art. 3 Cost., l'infondatezza della questione deriva dalla eterogeneità dei *tertia comparationis* dei procedimenti per l'applicazione di misure di prevenzione e di sicurezza.** Si tratta infatti di procedimenti in cui il giudice è chiamato a pronunciarsi definitivamente su misure afflittive per la parte privata, in assenza di altra sede ove il controllo diretto del pubblico possa esplicarsi; né sussistono le stesse esigenze di speditezza che connotano il procedimento di riesame. *Idem* dicasi per le fattispecie del giudizio abbreviato e ordinario. [A. Guazzarotti]

SUI LIMITI ALL'ESTENSIONE (IN VIA ADDITIVA) DELLE ESENZIONI FISCALI

Corte cost., sent. 8 novembre - 13 dicembre 2017, n. 264, Pres. Grossi, Red. de Pretis

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, art. 88, comma 4]

(Costituzione, artt. 3 e 53, primo comma)

La sentenza dichiara infondata la questione sollevata in riferimento agli artt. 3 e 53, primo comma, Cost., dalla Commissione regionale tributaria di Venezia sulla norma di diritto vivente che esclude l'applicazione estensiva della esenzione prevista dall'art. 88, comma 4, del testo unico delle imposte sui redditi – secondo cui non concorrono a formare reddito della società i conferimenti in conto capitale o a fondo perduto effettuati dai soci - anche ai conferimenti effettuati, senza obbligo di restituzione, da società “sorelle” di quella beneficiata, perché assoggettate al coordinamento e alla direzione di una stessa capogruppo.

La Corte ritiene anzitutto corretta l'interpretazione rigorosa della disposizione, in ragione del fatto che le norme che prevedono **benefici, agevolazioni o esenzioni fiscali** sono di

stretta interpretazione, stante la loro natura eccezionale, la quale implica che esse non possono trovare applicazione fuori delle ipotesi espressamente previste dalla legge. Il **controllo** del giudice costituzionale su norme di questo genere, che sono espressione di scelte discrezionali del legislatore, è **limitato alla palese arbitrarietà o irrazionalità** delle stesse, con la conseguenza che la Corte “non può estenderne l’ambito di applicazione, se non quando lo esiga la ratio dei benefici medesimi”.

Nel caso, secondo la sentenza, la *ratio* del beneficio fiscale previsto dalla norma censurata non è ugualmente riferibile anche all’ipotesi dei versamenti fatti a una società da un’altra società appartenente allo stesso gruppo che non sia socia della prima.

Infatti, i versamenti a fondo perduto o in conto capitale effettuati dai soci hanno la funzione di fornire alla società mezzi patrimoniali integrativi e sono assistiti da una causa simile a quella del “capitale di rischio” propria dei conferimenti (tanto che all’aumento del patrimonio netto della società e alla sua irrilevanza reddituale si contrappongono, per il socio, l’aumento del costo di partecipazione, corrispondente al costo dei conferimenti, e la non deducibilità dal reddito dell’importo versato). Se nel conferimento il socio realizza un proprio interesse immediato e diretto, il versamento delle società “sorelle” è invece giustificato dall’appartenenza al gruppo e nei complessivi vantaggi derivanti da tale appartenenza, che sono mediati ed indiretti; esso non realizza quindi finalità analoghe a quelle proprie del conferimento del socio nella società beneficiaria, che giustificano l’esenzione fiscale di tale operazione.

La Corte evidenzia anche gli effetti distorsivi derivanti, in ipotesi, dalla richiesta estensione della esenzione anche ai trasferimenti delle società consorelle, “giacché all’irrilevanza, sotto il profilo reddituale della ricevente, dei versamenti effettuati a suo favore non corrisponderebbe più, sul versante della società erogante, l’indeducibilità delle somme dal suo reddito, di cui esse continuerebbero a costituire invece componenti negativi soggetti a deduzione, con la conseguenza che l’ampliamento dell’esenzione fiscale rischierebbe di generare un ‘salto di imposta”. [F. Corvaja]

NON VIOLA L’ART. 3 COST. L’EGUALE PRESCRIZIONE DEL DELITTO DI CROLLO O DISASTRO COLPOSO RISPETTO ALLA MEDESIMA FATTISPECIE DOLOSA

Corte cost., sent. 22 novembre – 13 dicembre 2017, n. 265, Pres. Grossi, red. Modugno

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti n. [2/2016](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 157, c. 6, del codice penale]

(art. 3 Cost.)

La Corte dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 157, c. 6 del c.p. come sostituito dall’art. 6 della l. 5 n. 251/2005, in riferimento all’art. 3 Cost. La disposizione oggetto del giudizio prevede – attraverso il raddoppio del termine di prescrizione – un eguale tempo di prescrizione per il delitto di disastro o crollo colposo e per la corrispondente fattispecie dolosa. I ricorrenti sostengono la presunta violazione dell’art. 3 Cost. sotto i profili della eguaglianza e della ragionevolezza. Per la Corte, le questioni non sono, nel merito, fondate. Nel motivare la decisione, il Giudice delle leggi ripercorre l’evoluzione dell’istituto della prescrizione sino alla riforma del 2005 (l. 251 del 2005) che ha introdotto una nuova regola: «il tempo necessario a prescrivere è pari al

massimo della pena edittale dei singoli reati, salva la previsione di una soglia minima, intesa ad evitare una troppo rapida prescrizione dei reati meno gravemente puniti, pari a sei anni per i delitti e a quattro anni per le contravvenzioni (art. 157, primo comma, cod. pen., come novellato)». Alla regola generale il legislatore affianca un correttivo consistente nel **raddoppio del tempo di prescrizione per alcune figure criminose, ritenute di particolare allarme sociale e tali da richiedere complesse indagini probatorie**. Nell'elenco dei reati coinvolti nel regime del raddoppio si trovano anche i delitti colposi di danno contro la pubblica incolumità previsti dall'art. 449 cod. pen., i cd. disastri colposi. Tale eccezione tuttavia determina un'anomalia: per alcuni delitti il termine di prescrizione della fattispecie colposa diviene più lungo di quello della corrispondente fattispecie dolosa. Con la sentenza n. 143 del 2014 la Corte ha dichiarato la illegittimità costituzionale di tale anomalia per contrasto con l'art. 3 Cost. Tuttavia, la norma oggetto del presente giudizio si discosta dalla situazione poc'anzi richiamata. Prima di tutto è **la pena in sé a differenziare la fattispecie dolosa da quella colposa e non già il tempo della prescrizione. In aggiunta, la prescrizione della fattispecie colposa non supera quella della corrispondente fattispecie dolosa, ma si mantiene in rapporto di eguaglianza. A giustificazione di una eguale prescrizione si contano la "resistenza all'oblio" nella coscienza sociale e la complessità dell'accertamento dei fatti, nella piena discrezionalità del legislatore**. Per la Corte, il discorso è rivelante soprattutto nel caso in esame. «È dato di comune esperienza [...] come si sia al cospetto di vicende che [...] generano nell'attuale momento storico un allarme sociale particolarmente intenso e i cui effetti si manifestano spesso a notevole distanza di tempo, richiedendo nella generalità dei casi accertamenti complessi tanto nella fase delle indagini quanto in quella processuale (anche per il numero dei soggetti usualmente coinvolti)». **In questi termini la legittima finalità di evitare una drastica riduzione del termine di prescrizione, che si è tradotta nella equiparazione del termine di prescrizione della fattispecie colposa con la corrispondente fattispecie dolosa, è un legittimo esercizio della discrezionalità del legislatore**. [Y. Guerra]

L'OBBLIGO DI COPERTURA DELLE LEGGI REGIONALI DI BILANCIO E LE SUE DIVERSE DECLINAZIONI

Corte cost., sent. 5 - 14 dicembre 2017, n. 267, Pres. Grossi, red. Morelli

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 1, commi 318, 310, 320, 321, 311 del 2004 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2005)]

(artt. 3, 41 e 117, primo comma, Cost., art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificato e reso esecutivo con l. n. 848/1955)

Sono incostituzionali le norme che riducono, con effetto retroattivo, l'importo forfettario dovuto ai custodi in caso di alienazione forzata dei veicoli sequestrati dall'autorità giudiziaria, giacenti da più di due anni (a decorrere dal 2002). In coerenza con quanto già deciso con la sentenza n. 92 del 2013, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una normativa analoga relativa a veicoli oggetto di sequestro amministrativo, la Corte ha rinvenuto la violazione del «legittimo affidamento riposto nella sicurezza giuridica, che si atteggia come limite generale alla retroattività della legge». E' arbitrario e irrazionale prevedere una liquidazione retroattiva, in via "forfettaria", dei compensi al custode acquirente, «in deroga» alle più favorevoli tariffe previgenti, compromettendo «gli interessi

dei custodi in favore della controparte pubblica, senza contropartite intrinseche allo stesso disegno normativo». L'irrazionalità della riduzione emerge ancora di più se si considera che i custodi sono gravati, a seguito dell'acquisto forzoso, dalla necessità di «provvedere alla conseguente attività di smaltimento dei veicoli già oggetto di deposito».

[C. Caruso]

INDENNIZZO ANCHE IN CASO DI VACCINAZIONE ANTINFLUENZALE: LA CORTE TUTELA ANCORA UNA VOLTA IL «PATTO DI SOLIDARIETA'»

Corte cost., sent. 22 novembre – 14 dicembre 2017, n. 268, Pres. Grossi, red. Zanon

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 1, c. 1, L. 210/1992]

(artt. 2, 3 e 32 Cost.)

Nella decisione in oggetto la Corte conferma il proprio orientamento relativo alla disciplina degli **indennizzi** dovuti dallo Stato in caso di **danni irreversibili cagionati da vaccinazione obbligatoria o raccomandata**. Nelle precedenti decisioni 107/2012 (in relazione alla vaccinazione contro morbillo, parotite e rosolia), 423/2000 (con riferimento alla vaccinazione, allora solo raccomandata, contro l'epatite B) e 27/1998 (quanto alla vaccinazione, anch'essa allora solo raccomandata, contro la poliomielite), la Corte aveva infatti già dichiarato l'illegittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 2, 3 e 32 Cost., dell'art. 1, c. 1, l. 210/1992, nella parte in cui non prevedeva il diritto all'indennizzo – in presenza di una patologia irreversibile e previo accertamento del nesso causale tra questa e la vaccinazione – per le menomazioni permanenti derivanti dalle ricordate vaccinazioni. Nel caso di specie la Corte ricorda come non rilevi in riferimento all'indennizzo medesimo la circostanza dell'obbligatorietà o della raccomandazione poiché ciò che conta è il comune scopo, in entrambi i casi, della «profilassi delle malattie infettive: ossia (...) garantire e tutelare la salute (anche) collettiva attraverso il raggiungimento della massima copertura vaccinale». La ragione determinante del diritto all'indennizzo, chiariscono i giudici costituzionali, «non deriva dall'essersi sottoposti a un trattamento obbligatorio, in quanto tale; essa risiede piuttosto nelle esigenze di solidarietà sociale che si impongono alla collettività, laddove il singolo subisca conseguenze negative per la propria integrità psico-fisica derivanti da un trattamento sanitario (obbligatorio o raccomandato) effettuato anche nell'interesse della collettività». La mancata previsione del diritto all'indennizzo nel caso *de quo* si risolve dunque in una lesione degli artt. 2, 3 e 32 Cost., con la violazione dei principi di solidarietà, ragionevolezza e salute anche collettiva. La previsione degli indennizzi, infatti, completa quel che la Corte definisce il «**patto di solidarietà**» tra individuo e collettività in tema di tutela della salute e rende «più serio e affidabile ogni programma sanitario volto alla diffusione dei trattamenti vaccinali, al fine della più ampia copertura della popolazione». [C. Bologna]

LA CORTE PUNTA AD ACCENTRARE IL SINDACATO DI CONFORMITÀ DELLE LEGGI ALLA CARTA DI NIZZA

Corte cost., sent. 7 novembre - 14 dicembre 2017, n. 269, Pres. Grossi, red. Cartabia

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 10, co. 7-ter e 7-quarter, l. n. 287 del 1990, aggiunti dall'art. 5-bis, co. 1, d.l. n. 1/2012]

(Artt. 3, 23 e 53, co. 1 e 2, Cost.)

La sentenza, nel dichiarare inammissibile una questione in cui si intrecciano diritto nazionale e diritto dell'UE, formula un lungo e impegnativo *obiter dictum* sul **dovere dei giudici comuni di sollevare la questione di costituzionalità prioritariamente rispetto al possibile sindacato diffuso di conformità delle leggi alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE (CDFUE).**

La domanda rivolta dal giudice *a quo* alla Consulta consisteva nel ritenere incostituzionale una normativa relativa all'obbligo di versare da parte di imprese con fatturati elevati un contributo annuo all'AGCM; lo stesso giudice remittente riteneva che andasse prioritariamente affrontata la questione di costituzionalità rispetto al conflitto prospettato dal ricorrente tra quella disciplina nazionale e le libertà di stabilimento e prestazione dei servizi (artt. 49 e 56 TFUE). La Consulta ritiene tale modo di procedere sbagliato (concludendo per l'inammissibilità della questione), posto che il giudice avrebbe dovuto verificare preliminarmente se il contrasto non si ponesse rispetto a norme dell'UE dotate di effetti diretti, la cui diretta applicabilità nel giudizio *a quo* avrebbe reso irrilevante la questione di costituzionalità su norme legislative italiane destinate a subire la sorte della "non applicazione". La Corte coglie l'occasione del tema dell'ordine delle priorità con cui un giudice comune deve affrontare **casi di duplice potenziale contrasto del diritto interno sia alle norme costituzionali che a quelle del diritto eurounitario** per formulare un protocollo generale diretto a tutti i giudici comuni. Se per i contrasti tra diritto primario nazionale e diritto dell'UE la Corte ribadisce la priorità del loro esame rispetto all'eventuale ulteriore contrasto con la Costituzione italiana (potendosi eventualmente il giudice rivolgere alla Corte costituzionale solo in presenza di norme-parametro europee prive di efficacia diretta e nell'impossibilità di ricorrere all'interpretazione conforme: punto 5.1), per i contrasti tra diritto primario nazionale e Carta di Nizza le cose starebbero in maniera diversa. Qualora il contrasto si ponga, contemporaneamente, tra un diritto garantito dalla Carta dell'UE e un omologo diritto garantito dalla Costituzione italiana, la Corte ritiene che l'ordine di priorità vada invertito. Ciò perché «**le violazioni dei diritti della persona postulano la necessità di un intervento *erga omnes* [della Corte costituzionale], anche in virtù del principio che situa il sindacato accentratore di costituzionalità delle leggi a fondamento dell'architettura costituzionale (art. 134 Cost.).** La Corte giudicherà alla luce dei parametri interni ed eventualmente di quelli europei (ex artt. 11 e 117 Cost.), secondo l'ordine di volta in volta appropriato, anche al fine di assicurare che i diritti garantiti dalla citata Carta dei diritti siano interpretati in armonia con le tradizioni costituzionali, pure richiamate dall'art. 6 del Trattato sull'UE e dall'art. 52, co. 4, della CDFUE come fonti rilevanti in tale ambito». Richiamandosi a precedenti della Corte costituzionale austriaca e della stessa Corte di giustizia, la Corte costituzionale stabilisce che, «**laddove una legge sia oggetto di dubbi di illegittimità tanto in riferimento ai diritti protetti dalla Costituzione italiana, quanto in relazione a quelli garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE in ambito di rilevanza comunitaria, de[ve] essere sollevata la questione di legittimità costituzionale, fatto salvo il ricorso al rinvio pregiudiziale per le questioni di interpretazione o di invalidità del diritto dell'Unione, ai sensi dell'art. 267 del TFUE**» (punto 5.2, corsivi aggiunti). Non si tratta, dunque, di correggere quegli usi più macroscopicamente arbitrari della Carta di Nizza, in cui quest'ultima viene evocata anche al di fuori del suo ambito di applicazione (art. 51 CDFUE), al prevalente fine di sfruttare lo statuto del diritto eurounitario avente diretta efficacia, ai sensi dell'art. 11 Cost. (C. cost. n.

80/2011 e seguenti). Qui la Corte si rivolge proprio agli usi appropriati della Carta di Nizza, ossia ai casi in cui il diritto nazionale può essere considerato ricadente nell'ambito di applicazione del diritto dell'UE. **Laddove il giudice comune volesse procedere diversamente e, in particolare, volesse operare direttamente il sindacato della legge nazionale rispetto alla Carta di Nizza e dare preferenza a quest'ultima, ciò trasmoderebbe «inevitabilmente in una sorta di inammissibile sindacato diffuso di costituzionalità della legge»** (punto 5.3). [A. Guazzarotti]

SULLA DESTINAZIONE DEL GETTITO TRIBUTARIO DERIVANTE DALL'ISTITUTO DELLA COLLABORAZIONE VOLONTARIA

Corte cost., sent. 5 dicembre – 14 dicembre 2017, n. 270, Pres. Grossi, red. Zanon

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[art. 7 del d.l. n. 193/2016, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 255; artt. 1, cc. 633-636 e 2 della l. 232/2016]

(art. 75, 75-bis, 79, 80, 82, 103, 104, 107 del d.P.R. n. 670/1972; artt. 5, 6 del d.lgs. n. 268/1992; art. 120 Cost.)

Il Giudice delle leggi dichiara non fondata (in riferimento ai seguenti parametri artt. 75, 75-bis, 79, 80, 103, 104 e 107 del d.P.R. n. 670 del 1972, artt. 5 e 6 del d.lgs. n. 268/1992 e art. 120 Cost.) e inammissibile (in riferimento all'art. 82 del d.P.R. n. 670 del 1972) le questioni di legittimità costituzionale proposte contro le novità introdotte in tema di collaborazione volontaria in materia fiscale. **Tale istituto consente ai contribuenti di definire spontaneamente, mediante il versamento di quanto dovuto, anche a titolo di sanzione, le violazioni in materia di imposte sui redditi e relative addizionali, di imposte sostitutive, di imposta regionale sulle attività produttive e di imposta sul valore aggiunto. Questo vale anche per le violazioni relative alle dichiarazioni dei sostituti di imposta, con riferimento ad attività finanziarie e patrimoniali costituite o detenute anche all'estero.** In sostanza si tratta di disposizioni riguardanti il contrasto dell'evasione fiscale. A dire delle ricorrenti, le novità introdotte dalla disciplina oggetto del giudizio non prevedono che il gettito tributario recuperato sia ripartito tra lo Stato e le Province autonome in applicazione dei criteri stabiliti dallo statuto di autonomia, determinandosi così una sottrazione alle Province del gettito ottenuto attraverso la nuova procedura. Per la Corte tale interpretazione non può essere avvalorata. **«La disciplina delle procedure di collaborazione volontaria non determina alcuna maggiorazione di aliquota né una generale modifica dei tributi, trattandosi, a legislazione fiscale sostanzialmente immutata, del gettito tributario originariamente dovuto ed illecitamente sottratto»** (Corte cost., sent. n. 66/2016). Inoltre, nella disciplina oggetto del giudizio non si trova una espressa previsione legislativa di destinazione specifica delle somme recuperate dall'evasione (prevista invece nella fase iniziale dell'istituto della collaborazione volontaria). Anche di fronte a due riferimenti ad appositi capitoli di bilancio dello Stato – il c. 7 dell'art. 1 della l. n. 186/2014 e legge di bilancio per il 2017 – la tesi non muta, giacché questi non incidono sul «successivo, necessario, riparto secondo le normative statutarie (e di attuazione statutaria) relative a ciascuna autonomia speciale». [Y. Guerra]

ANCHE UN'ORDINANZA (E NON PER FORZA SENTENZA) PUÒ RIDURRE L'IPOTECA. LA CORTE FA CHIAREZZA CON UN'INTERPRETATIVA

Corte cost., sent. 6 - 14 dicembre 2017, n. 271, Pres. Grossi, red. Morelli

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 2877, secondo comma e art. 2884 del codice civile]

(artt. 3 e 24 Cost.)

Il Tribunale di Padova dubita della legittimità costituzionale degli artt. 2877, secondo comma e 2884, c.c. nella parte in cui le citate disposizioni «non prevedono che, ove si tratti di cancellazione di ipoteca per riduzione, il giudice possa anche disporla con provvedimento cautelare d'urgenza». La Corte, tuttavia, dopo aver rilevato la non comparabilità tra le ipotesi disciplinate dai due articoli (riduzione e cancellazione) ha osservato che quanto «al riferimento alla “sentenza”, contenuto nel censurato art. 2877 cod. civ., rubricato “Spese della riduzione”, si è da più parti sostenuto che esso non sia preclusivo della possibilità di ordinare la riduzione con provvedimento cautelare, avente la forma dell'ordinanza, poiché la locuzione “sentenza” dovrebbe essere piuttosto intesa come “provvedimento conclusivo del procedimento”, indipendentemente dalla forma in concreto da esso assunta». Conseguentemente, la Corte ha rigettato la questione sollevata, con pronuncia interpretativa e concludendo che «[l]e disposizioni denunciate sono dunque interpretabili, e dalla prevalente giurisprudenza di merito già sono dunque correttamente interpretate, in modo compatibile con i parametri evocati, nel senso che **la riduzione dell'ipoteca possa essere disposta anche con provvedimento cautelare avente la forma dell'ordinanza**». [F. Conte]

L'INTERESSE DEL MINORE TRA VERIDICITÀ DELLO STATUS FILIATIONIS E GENITORIALITÀ “INTENZIONALE”

Corte cost., sent. 22 novembre 2017 – 18 dicembre 2017, n. 272, Pres. Grossi, red. Amato

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti n. [2/2017](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 263 del codice civile]

(Artt. 2, 3, 30, 31 e 117, comma 1 Cost.)

La tutela dell'interesse del minore può spingersi fino a prevalere sulla veridicità dello *status filiationis*? A partire da un caso di maternità surrogata, la Corte torna, con una sentenza interpretativa di rigetto, sul **rapporto tra favor minoris e favor veritatis**. La vicenda trae origine dalla trascrizione del certificato di nascita, formato all'estero, di un minore riconosciuto come figlio naturale di una coppia di cittadini italiani, ma nato in realtà tramite surrogazione di maternità. Su richiesta del pubblico ministero, il tribunale dei minori di Milano ha autorizzato l'impugnazione del riconoscimento del figlio naturale, conclusasi con la rimozione dello *status filiationis* precedentemente attribuito, in ragione della sua non veridicità, ex art. 263 del codice civile. Nel corso del giudizio di appello contro tale

decisione, la Corte d'Appello di Milano dubita della legittimità costituzionale della norma, nella parte in cui non prevede che l'impugnazione del riconoscimento per difetto di veridicità possa essere accolta solo quando sia ritenuta rispondente all'interesse del minore.

Secondo l'interpretazione proposta dal giudice *a quo*, la norma censurata, non consentendo al giudice di valutare l'interesse del minore ai fini della decisione sull'impugnazione del riconoscimento, si tradurrebbe in un irragionevole automatismo decisorio. La Corte non condivide tuttavia questa interpretazione.

Pur in un quadro normativo caratterizzato da un "accentuato favore" per la corrispondenza tra *status* e realtà della procreazione, **la Corte esclude che l'accertamento della verità biologica e genetica dell'individuo sia un valore di "rilevanza costituzionale assoluta, tale da sottrarsi a qualsiasi bilanciamento"**. In tutti i casi di possibile non corrispondenza tra i due, la necessità di bilanciamento ha trovato spazio nell'**evoluzione ordinamentale**, la quale "si proietta anche sull'interpretazione delle disposizioni da applicare al caso in esame".

All'interno di tale evoluzione, vanno ricordati tanto gli sviluppi normativi (nazionali: art. 28, d. lgs. 154/2013, art. 9, l. 40/2004; e internazionali: art. 3, Convenzione sui diritti del fanciullo, art. 24, Carta di Nizza, artt. 8 e 14, CEDU), quanto quelli giurisprudenziali, volti a bilanciare l'interesse del minore alla stabilità dello *status* acquisito e la veridicità dello *status* in casi di divergenza tra genitorialità genetica e intenzionale. Fra gli sviluppi di natura giurisprudenziale, vengono in particolare ricordati gli interventi della Corte EDU (Mennesson c. Francia ric. n. 65192/11; Labassee c. Francia, ric. n. 65941/11), della Corte costituzionale stessa (sentt. 112/1997; 170/1999; 322/2011; 7/2012; 162/2014 e, più in generale, sull'interesse del minore, sentt. 11/1981; 148/1992; 303/1996; 283/1999; 31/2012; 7/2013) e della Corte di cassazione (prima sezione civile sentt. 13638/2013; 26767/2016; 8617/2017).

Sebbene quindi in alcuni casi il legislatore imponga "l'imprescindibile presa d'atto della verità" (come nel caso del divieto della maternità surrogata), e in altri casi la valutazione comparativa tra la verità dello *status* e le conseguenze sulla posizione giuridica del minore viene svolta direttamente dalla legge, **spetta comunque al giudice valutare** "se l'interesse a far valere la verità di chi la solleva prevalga su quello del minore; se tale azione sia davvero idonea a realizzarlo; se l'interesse alla verità abbia anche natura pubblica ed imponga di tutelare l'interesse del minore nei limiti consentiti da tale verità". In **assenza di un automatismo a vantaggio del favor veritatis**, le variabili che il giudice deve tenere in considerazione sono dunque molteplici, e fra queste la Corte include la **durata del rapporto instauratosi con il minore** e la condizione identitaria da esso già acquisita, **le modalità del concepimento e della gestazione**, la presenza di strumenti legali che consentano la costituzione di un **legame giuridico con il genitore contestato**, nonché "l'elevato grado di **disvalore**" che l'ordinamento interno riconnette alla surrogazione di maternità. [M. Morvillo]

AL MERITO, AL MERITO! *PRIMA FACIE* AMMISSIBILE IL CONFLITTO INTEROGANICO SU UN ATTO LEGISLATIVO

Corte cost., ord. 6 dicembre – 18 dicembre 2017, n. 273, Pres. Grossi, red. Zanon

Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (ammissibilità)

[art. 18, comma 5, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177]

(artt. 112, 119 Cost.)

Il Procuratore della Repubblica il Procuratore della Repubblica di Bari ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, in qualità di rappresentante del Governo, in relazione all'art. 18, comma 5, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177, che **impone agli ufficiali di polizia giudiziaria la trasmissione per via gerarchica delle «notizie relative all'inoltro delle informative di reato all'autorità giudiziaria, indipendentemente dagli obblighi prescritti dalle norme del codice di procedura penale»**. Ad avviso del ricorrente, la disposizione censurata produrrebbe una lesione delle sue attribuzioni costituzionali, previste dagli artt. 109 e 112 Cost.

Dopo aver riscontrato la sussistenza dei requisiti soggettivo e oggettivo, la Corte ricorda il suo costante orientamento, secondo il quale l'atto legislativo è idoneo a determinare la materia del conflitto, purché dalla norma primaria derivino in via diretta lesioni dell'ordine costituzionale delle competenze (ordinanze n. 17 e n. 16 del 2013, e n. 343 del 2003), e non sia ipotizzabile **alcun giudizio nel quale la norma primaria risulti applicabile** e, dunque, non possa essere su di essa sollevata, in via incidentale, questione di legittimità costituzionale.

Poste tali coordinate, in via deliberativa ritenute sussistenti nel caso *de quo*, il Giudice dei conflitti rinvia «ogni diversa valutazione (...) al pieno dispiegarsi del contraddittorio tra le parti». [C. Caruso]

SONO “INCOSTITUZIONALI LE LEGGI REGIONALI CONTENENTI MANIPOLAZIONI DEL BILANCIO”

Corte cost., sent. 7 novembre – 20 dicembre 2017, n. 274, Pres. Grossi, red. Carosi

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[art. 6 della l. della Regione Liguria n. 26 del 2016]

(art. 81, c. 3 Cost.)

Con la presente decisione, la Corte dichiara la illegittimità dell'art. 6 della l. della Regione Liguria n. 26 del 2016 in merito al risultato di amministrazione e, in via consequenziale, di tutta la legge n. 26 del 2016 (Assestamento al bilancio di previsione della Regione Liguria per gli anni finanziari 2016-2018). La questione si inserisce nella più generale riforma delle regole contabili introdotta dal d.lgs. n. 118 del 2011. Tali regole prevedono l'entrata in vigore della nuova armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, a decorrere dal 1° gennaio 2015. Specificamente, per quanto concerne **l'istituto del risultato di amministrazione, «la nuova disciplina prevede una separata evidenza per le quote vincolate e accantonate: tali partite, infatti, necessitano di essere garantite da adeguate risorse loro specificamente destinate in conformità ai principi della copertura economica»**. In altre parole, **tali risorse non possono essere distratte per essere diversamente impiegate**. Nel concreto, la Regione Liguria vanta un avanzo di amministrazione di euro 3.509.506,73, tuttavia, nella lettura della tabella dimostrativa del risultato di amministrazione si evidenziano discrepanze collegate a due voci in particolare: il Fondo anticipazioni di liquidità e i mutui autorizzati e non contratti. Anzitutto, la Corte ricorda che l'avanzo di amministrazione può essere utilizzato solamente dopo il definitivo accertamento, mediante approvazione del rendiconto. Il d.lgs. n. 118 del 2011, all'art. 42,

introduce la distinzione in fondi liberi, accantonati, destinati agli investimenti e vincolati. Alla luce della definizione, **le operazioni contabili della Regione «scontano l'evidente errore di considerare quali componenti attive del risultato di amministrazione due voci, il Fondo di anticipazione di liquidità e il complesso dei mutui autorizzati e non contratti per investimenti che, invece, ineriscono a profili debitori o addirittura si concretano in cespiti inesistenti»**. Questo vale per i mutui autorizzati e non stipulati, diversamente le anticipazioni di liquidità sono un elemento ininfluenza sulla parte attiva del bilancio. **Con questa «eccentrica» operazione contabile, la Regione da una parte nasconde il valore reale del disavanzo e dall'altra determina uno squilibrio del bilancio**. La violazione dell'art. 81, c. 3 Cost. è fondata. Nella propria giurisprudenza, la Corte ha più volte richiamato il **legame intrinseco tra copertura economica ed equilibrio di bilancio, definendo quest'ultimo come una «clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile»** (sentt. 192/2012, 184/2016). Tutte le eccezioni poste dalla Regione decadono in forza della situazione finanziaria, così matematicamente anomala, e delle mancata validazione di alcune partite di bilancio del rendiconto regionale da parte della Corte dei conti, sezione di controllo della Regione Liguria e dal successivo esame della Corte dei conti, dove emerge l'illegittima contabilizzazione della posta relativa al debito autorizzato e non contratto. Lo stesso deve dirsi circa la possibilità di **utilizzare mutui autorizzati ma non contratti come forma di copertura. Il meccanismo consiste nell'autorizzare spese d'investimento facendo derivare la copertura da prestiti inseriti nella legge di bilancio regionale, senza vincoli di previo perfezionamento degli stessi. Tale prassi si pone in contrasto con il principio dell'equilibrio di bilancio ex art. 81 Cost. e con la cd. golden rule, ex art. 119, c. 6 Cost., per cui l'indebitamento è possibile solo per investimenti e non già come sanatoria di spese di investimenti non coperti**. Per la Corte, cade anche l'argomentazione della Regione Liguria secondo cui è possibile autorizzare nuovi mutui ex art. 1, c. 688-bis della l. n. 208 del 2015. Tale disposizione, che si inserisce nel più generale sistema straordinario previsto dallo Stato al fine di mettere ordine nelle prassi regionali risalenti ma non più in linea con la regola aurea, prevede la possibilità di ricorrere al debito al solo fine di fronteggiare effettive esigenze di cassa e correlate al sostegno di spese per investimento già realizzate. **Cade anche la eccezione riferita alla complessità tecnica delle regole di redazione dei bilanci. Per la Corte alla parte tecnica del bilancio deve sempre accompagnarsi «una trasparente, corretta, univoca, sintetica e inequivocabile indicazione del risultato di amministrazione»**, che manca invece nella legge in esame. Infine la Corte dichiara la illegittimità in via consequenziale di tutta la legge della Regione Liguria sul Rendiconto generale in forza dell'inscindibile connessione genetica e conseguente tra la disposizione impugnata e l'intero bilancio. [Y. Guerra]

INAMMISSIBILITÀ...CON MONITO
LA CONSULTA INSISTE SULL'OPPORTUNITÀ DI UN INTERVENTO LEGISLATIVO
SUL REGIME GIURIDICO DEI RESPINGIMENTI DIFFERITI

Corte Cost. Sent 8 novembre-20 dicembre 2017, n. 275, Pres. Grossi, Red. Lattanzi

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti n. [2/2017](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[D.Lgs 286/1998, art. 10, comma 2]

(Artt. 10, comma 2; 13, commi 2 e 3; 117, comma 1 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 4, par. 4, Direttiva n. 2008/117CE)

La Corte costituzionale, trovatasi nuovamente a doversi pronunciare sulle disposizioni del Testo unico sull'immigrazione che disciplinano i respingimenti differiti degli immigrati, pur avendo dichiarato l'inammissibilità della questione concreta per difetto di rilevanza, ha tuttavia colto l'ennesima occasione per sollecitare l'intervento del Legislatore.

La Consulta, infatti, riconosce «la **necessità che il legislatore intervenga** sul regime giuridico del respingimento differito con accompagnamento alla frontiera, considerando che tale modalità di esecutiva restringe la libertà personale (sentenze n. 222 del 2004 e n. 105 del 2001) e richiede, di conseguenza, di essere disciplinata in conformità all'art. 13, comma 3, Cost.». [C. Drigo]

LEGGE ELETTORALE E QUESTIONE DI FIDUCIA. L'INAMMISSIBILITÀ DEL CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA POTERI

Corte cost., ord. 12 dicembre – 20 dicembre 2017, n. 277, Pres. Grossi, red. Zanon

Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (ammissibilità)

[Delibera del Consiglio dei Ministri del 10.10.2017; Atto del Governo del 10.10.2017]

(artt. 1, 48, secondo comma; 72 Cost. e altri)

È inammissibile il conflitto di attribuzione tra poteri dello stato proposto contro il Governo dall'associazione CODACONS, da un senatore della Repubblica e da un cittadino elettore, in relazione alla delibera con cui il Consiglio dei Ministri ha posto la **questione di fiducia sul progetto di riforma elettorale** e disposto analogo voto fiduciario alla Camera dei deputati (con atto del Governo, datato 10.10.2017).

La questione di fiducia – secondo i tre ricorrenti – violerebbe le prerogative del corpo elettorale connesse al diritto alla sovranità popolare (art. 1 Cost.), al diritto di libertà ed eguaglianza, alla libera espressione del voto (ex art. 48, secondo comma), oltre ad essere in contrasto con gli artt. 72 Cost., 49 e 116, quarto comma, Reg. Cam.

La Corte costituzionale, contrariamente, afferma l'inammissibilità del ricorso. In riferimento all'associazione CODACONS e al singolo cittadino elettore, il giudice delle leggi stabilisce che, per quanto anche organi diversi dallo Stato-apparato possano considerarsi parti in un conflitto inter-organico, **la condizione necessaria affinché possano proporre siffatto giudizio impone che gli stessi siano titolari di una funzione pubblica costituzionalmente rilevante e garantita** (si v. ord. n. 17/1978). I ricorrenti sono ritenuti carenti di tale connotato e pertanto non gli può essere riconosciuta la qualifica di potere dello stato. In particolare, al CODACONS si riconducono esclusivamente «situazioni soggettive spettanti alle organizzazioni della società civile»; al singolo cittadino, invece, pur vantando la qualifica di elettore, non si riconosce alcuna attribuzione costituzionalmente rilevante (si v. anche Corte cost. nn. 256/2016, 121/2011, 85/2009, 434/2008, 284/2008, 189/2008, 45/1983). La Corte precisa come, a tal proposito, sia altresì insussistente il presupposto oggettivo necessario per proporre un conflitto tra poteri: gli atti concernenti il procedimento legislativo, indicati nel ricorso, sono infatti impossibilitati a ledere la competenza di soggetti estranei alle Camere. Tutt'al più gli stessi potrebbero violare attribuzioni costituzionali riconosciute ai parlamentari. Nel ricorso proposto dal

singolo senatore, però, lo stesso «**pretende inammissibilmente di rappresentare l'intero organo cui appartiene**», oltre al fatto che, denunciando violazioni del procedimento svolto presso la Camera dei deputati, richiama la lesione di prerogative senatoriali del tutto estranee al contesto, evidenziando, così, il carattere meramente ipotetico della doglianza. [A. Chiusolo]

“LITE IN FAMIGLIA” AL CONSIGLIO DI STATO: L’ALTRUI PRIVILEGIO (DI NOMINA) NON IMPLICA AUTOMATICAMENTE UN DANNO, CHE RESTA AUTONOMAMENTE DA PROVARE

Corte cost., sent. dicembre 2017, n. 276, Pres. Grossi, red. Sciarra

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 19, primo comma, numero 3, della legge 27 aprile 1982, n. 186]

(artt. 3, e 97 della Costituzione)

Il TAR del Lazio ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, primo comma, numero 3, della legge 27 aprile 1982, n. 186 nella parte in cui dispone che «i vincitori del concorso [per consigliere di Stato] conseguono la nomina con decorrenza dal 31 dicembre dell'anno precedente a quello in cui è indetto il concorso stesso», in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione. La citata disposizione sembrerebbe illogica e irragionevole, là dove riconosce ai consiglieri di Stato vincitori di concorso una decorrenza giuridica della nomina diversa e più favorevole rispetto a quella riconosciuta ai consiglieri di Stato transitati per anzianità dai tribunali amministrativi regionali, il cui ingresso nei ruoli decorre dalla data del provvedimento di nomina. Tuttavia la questione risulta **inammissibile per difetto di attualità**, in quanto, come già illustrato nella sentenza n. 272 del 2008, i ricorrenti non subirebbero alcun concreto pregiudizio per effetto dell'applicazione della disposizione censurata. Più specificatamente, il giudice rimettente «non svolge argomenti volti a dimostrare il concreto pregiudizio derivante dalla posposizione nel ruolo, ma si limita a sostenerne, in maniera apodittica, l'autonoma lesività. In questa prospettiva, è **carente la motivazione** adottata dal collegio rimettente in ordine all'**interesse a ricorrere**». Per questi motivi la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, primo comma, numero 3, della legge n. 186 del 1982 è ritenuta inammissibile. [F. Pedrini]

LA RECIDIVA INFRAQUINQUENNALE ESCLUDE LA TENUITÀ DEL REATO QUALE CAUSA DI NON PUNIBILITÀ

Corte cost., ord. 10 ottobre – 21 dicembre 2017, n. 279, Pres. Grossi, red. Lattanzi

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[1, comma 1, lettera *m*) legge 28 aprile 2014, n. 67 e, per effetto derivato, art. 131 *bis* c.p., comma 1 e comma 3]

(Artt. 3, 25 e 27 Cost.)

La disciplina che esclude la non punibilità dei reati di tenue entità nel caso in cui ricorra la recidiva infraquinquennale per il soggetto autore della condotta non è illegittima. La Corte ha rigettato il ricorso del Tribunale di Padova che lamentava una violazione dell'art. 3 Cost. perché lo stesso fatto sarebbe trattato diversamente in ragione di elementi che non lo riguardano nella sua materialità, ma si riferiscono ad aspetti soggettivi; dell'art. 25 Cost., perché con l'espresso richiamo al «fatto commesso» questa norma darebbe rilevanza alla condotta dell'agente per il suo obiettivo disvalore e non solo in quanto «manifestazione sintomatologica di pericolosità sociale»; infine dell'art. 27 Cost., perché «la punizione che discende da un fatto oggettivamente privo di offensività apprezzabile esporrebbe il condannato ad una pena sproporzionata ex se alla gravità del reato commesso», che «non potrà mai essere sentita [...] come sanzione rieducatrice».

A parere della Corte le q/c sollevate sono manifestamente infondate. Infatti applicare la causa di non punibilità anche quando il comportamento illecito dell'agente risulti connotato dall'abitudine contrasterebbe con le esigenze di prevenzione speciale e significherebbe garantire all'imputato l'impunità per tutti gli analoghi reati che dovesse in futuro commettere. D'altra parte il fatto particolarmente lieve, cui fa riferimento l'art. 131-bis cod. pen., è comunque un fatto offensivo, che costituisce reato e che il legislatore preferisce non punire, sia per riaffermare la natura di extrema ratio della pena e agevolare la «rieducazione del condannato», sia per contenere il gravoso carico di contenzioso penale gravante sulla giurisdizione. Per questo, il fatto che la punibilità o meno sia condizionata da un dato soggettivo, costituito dalla non abitudine del comportamento penalmente illecito, non contrasta con il principio di uguaglianza, perché il trattamento diverso è collegato a una situazione giuridica diversa del reo. Pertanto la Corte valuta legittima la disposizione in base alla quale, ai fini della punibilità di un fatto, rileva se il comportamento penalmente illecito abbia caratteristiche di abitudine, specie se costituite da una recidiva specifica e reiterata, al pari di come può rilevare per determinare la pena, dal momento che, seppure di particolare tenuità, quella condotta costituisce comunque reato. [F. Minni]

LEGGE ELETTORALE E QUESTIONE DI FIDUCIA. UN'ALTRA INAMMISSIBILITÀ PER I CONFLITTI DI ATTRIBUZIONE

Corte cost., ord. 12 dicembre – 21 dicembre 2017, n. 280, Pres. Grossi, red. Cartabia

Conflitto di attribuzione tra poteri dello stato (ammissibilità)

[L. n. 52/2015 e relativa procedura di approvazione; proposta di legge Atto Camera n. 2352 e relativa procedura di approvazione; proposta di legge Atto Senato n. 2941 e relativa procedura di approvazione]

(artt. 1, 48, 51, 64, 67, 70, 72, 94 Cost.)

Sono dichiarati inammissibili i **conflitti di attribuzione** tra poteri dello stato promossi da diversi **ricorrenti in qualità di elettori, soggetti politici e parlamentari, dal Presidente e dal Vicepresidente dei gruppi del Movimento 5 Stelle contro il Parlamento, la Camera dei deputati e il Governo**, aventi ad oggetto la legge n. 52/2015 e la relativa procedura di approvazione, nonché le proposte di legge dal cui *iter* è derivata la riforma elettorale attualmente in vigore (l. n. 165/2017).

I tre ricorsi – iscritti rispettivamente ai nn. 5, 6 e 7 del reg. confl. pot. – vengono decisi unitamente, in considerazione della somiglianza delle «questioni», tutte **concernenti la**

modalità di approvazione delle ultime due normative elettorali, entrambe adottate mediante il ricorso alla questione di fiducia. A fronte di tale *iter* legislativo, i ricorrenti – a diverso titolo – **lamentano la menomazione del loro potere di determinare la politica nazionale** (sia in qualità di parlamentari sia quali rappresentanti dei gruppi parlamentari), **oltre a ravvisare una forzatura delle regole costituzionali e regolamentari da cui conseguirebbe un’alterazione nell’equilibrio tra i diversi poteri dello stato** (nel caso di specie, a vantaggio dell’Esecutivo). Ad avviso dei ricorrenti, la violazione riguarderebbe, su tutti, gli artt. 70 e 72 Cost., secondo i quali i disegni di legge in materia elettorale dovrebbero seguire la normale procedura di esame e di approvazione da parte delle camere e non un procedimento autonomo e speciale come quello scaturito dall’apposizione del voto di fiducia, a cui è dovuta la decadenza di tutti gli emendamenti proposti dalla minoranza. I ricorrenti promuovono, quindi, l’annullamento delle legge n. 52/2015 (e, rispetto alla riforma del 2017, invocano l’annullamento - previa sospensiva - delle delibere assunte a seguito dell’apposizione della questione di fiducia). Il conflitto contro la legge elettorale (e quindi avverso un atto legislativo) viene motivato in virtù delle strettoie dalla stessa incontrate nel pervenire, per altra via, alla Corte.

Il giudice costituzionale, senza entrare nel merito dei conflitti, **ne dichiara l’inammissibilità a causa dell’indeterminatezza dei ricorrenti, delle competenze menomate e dell’oggetto della pretesa.** Quanto al profilo soggettivo, **non viene ritenuta comprensibile la veste in cui i ricorrenti agiscono, se in qualità di singoli parlamentari o rappresentanti del proprio gruppo o, ancora, se come singoli cittadini o, più genericamente, come soggetti politici. A ciò consegue una altrettanto indefinita enunciazione delle sfere di attribuzioni costituzionali a difesa delle quali la Corte è chiamata ad intervenire:** al di là del riferimento a plurimi parametri violati, la pronuncia evidenzia, infatti, l’assenza di precise motivazioni concernenti le lesioni denunciate (in particolare, quelle derivanti dalla presunta incostituzionalità della legge elettorale). [A. Chiusolo]