

Monitore della Giurisprudenza costituzionale

n. 2 del 2018

(decisioni 1/2018 – 64/2018)

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

COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA E LIMITAZIONE DELL'AUTONOMIA REGIONALE: UNA DECISIONE IN CONTINUITA' CON LA PRECEDENTE GIURISPRUDENZA

Corte cost., sent. 21 novembre 2017 - 12 gennaio 2018, n. 1, Pres. Grossi, red. Prosperetti

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[L. Reg. Toscana n. 72/2016, art. 9, c. 2]

(artt. 117, terzo comma, Cost.)

Con la sentenza n. 1 del 2018, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, c. 2 della Legge della Regione Toscana n. 72 del 2016 laddove autorizzava la Giunta regionale ad incrementare la dotazione organica della Autorità portuale regionale, procedendo all'assunzione di personale non dirigenziale a tempo indeterminato fino ad un massimo di dieci unità, in deroga ai vincoli posti dall'art. 1, comma 228, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, in virtù della quale: «le amministrazioni di cui all'art. 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114 e successive modificazioni, possono procedere, per gli anni 2016, 2017 e 2018, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato di qualifica non dirigenziale nel limite di un contingente di personale corrispondente, per ciascuno dei predetti anni, ad una spesa pari al 25 per cento di quella relativa al medesimo personale cessato nell'anno precedente».

Ad avviso del ricorrente dunque, la normativa regionale, ponendosi in contrasto con una disciplina statale espressione della funzione di coordinamento della finanza pubblica, avrebbe determinato una lesione della competenza di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Nel dichiarare fondata la questione la Corte richiama la sentenza n. 191 del 2017, pubblicata dopo l'instaurazione del presente giudizio, nella quale la disciplina dettata dall'art. 1, comma 228, della legge n. 208 del 2015 è stata valutata come corretta espressione della funzione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, dichiarando non fondata la questione di legittimità promossa dalla Regione

Veneto. **Già quest'ultima decisione, peraltro, si era posta in continuità con altre, recenti, pronunce, tra cui la n. 153 e n. 218 del 2015 e la n. 72 del 2017, nelle quali la Corte aveva riconosciuto la legittimità di disposizioni statali intese a contenere la spesa del personale, anche ponendo vincoli alle Regioni e agli enti locali, ed escludendo che tali interventi fossero invasivi della sfera di competenza legislativa regionale in materia di organizzazione amministrativa.**

Nel caso ora in esame la Corte ritiene, in particolare, di non poter seguire la considerazione regionale per la quale la norma scrutinata troverebbe legittimazione nella competenza in materia di organizzazione amministrativa degli enti pubblici regionali, **«atteso il carattere recessivo di tale competenza rispetto ad una disposizione che questa Corte ha riconosciuto costituire corretta espressione della competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica».** Solo lo stesso legislatore nazionale potrebbe dunque prevedere diversificate modalità applicative, ovvero circoscritte deroghe temporalmente limitate ai vincoli assunzionali da esso stesso disposti. [A. Arcuri]

LA CORTE DETTA I LIMITI (E LE MODALITÀ) DEL SINDACATO DEL GIUDICE AMMINISTRATIVO SUI REFERENDUM PER LA MODIFICA DELLE CIRCOSCRIZIONI COMUNALI

Corte cost., sent. 7 febbraio – 30 marzo 2017, n. 2, Pres. Grossi, red. Zanon

Giudizi di legittimità costituzionale in via incidentale
e giudizio per conflitto di attribuzione tra enti

[L. Regione Marche 23 giugno 2014, n. 15 (Distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano e incorporazione nel Comune di Mondolfo)]

[Sentenza non definitiva del Consiglio di Stato, Sez. V, 23 agosto 2016, n. 3678]

(artt. 3, 113, primo e secondo comma, e 133 Cost.)

Con la sentenza n. 2 del 2018 la Corte costituzionale si è pronunciata su due distinti giudizi, entrambi legati alla medesima vicenda: la modifica delle circoscrizioni dei Comuni di Fano e Mondolfo avvenuta con legge regionale dopo lo svolgimento del referendum consultivo ex art. 133 Cost.

In particolare, con sentenza non definitiva, il Consiglio di Stato aveva pronunciato l'annullamento degli atti procedurali del referendum indetto dalla Regione Marche, in quanto, ad avviso del giudice amministrativo, non vi sarebbero state ragioni valide per il mancato coinvolgimento delle intere popolazioni dei Comuni coinvolti nelle modifiche (erano infatti stati consultati, oltre ai residenti nella frazione distaccata, solo i residenti nelle frazioni limitrofe). Contestualmente, con il medesimo provvedimento, sollevava questioni di legittimità costituzionale sulla legge regionale che aveva infine disposto il mutamento circoscrizionale. Il giudice rimettente, infatti, assumeva di «non poter emettere analogo provvedimento demolitorio» nei confronti della legge regionale «a causa del relativo valore e della relativa forza». La Regione Marche, invece, impugnava con ricorso per conflitto di attribuzione la stessa sentenza del Consiglio di Stato, ritenendo di essere stata lesa nelle proprie attribuzioni amministrative e legislative, in conseguenza dell'indebito annullamento degli atti del procedimento referendario.

La Corte, pur ribadendo la sussistenza del sindacato del giudice amministrativo sugli atti del procedimento referendario ex art. 133, ha ritenuto inammissibile le questioni sollevate dal Consiglio di Stato, in quanto fondate su presupposti interpretativi non condivisibili. I giudici costituzionali hanno infatti osservato che, laddove – come nel caso di specie – il referendum si inserisca all'interno del procedimento legislativo, il sindacato del giudice amministrativo abbia un'ampiezza diversa a seconda della circostanza che sia già stata approvata, o meno, la legge regionale. Prima che la legge venga approvata, il giudice amministrativo potrebbe disporre senz'altro l'annullamento del procedimento referendario per violazione diretta dei precetti costituzionali (o dell'eventuale legge regionale che disciplini i criteri di individuazione delle popolazioni interessate). Tuttavia, **dopo l'approvazione della legge regionale che dispone il mutamento circoscrizionale, gli eventuali vizi del referendum si trasformano in vizi del procedimento di formazione della legge medesima**, per cui al giudice amministrativo non resterebbe che sollevare la questione di legittimità costituzionale davanti alla Corte, senza potersi previamente pronunciare sulla legittimità del procedimento referendario.

Diversamente, infatti, la Corte «sarebbe chiamata a prendere atto della valutazione operata nel processo amministrativo solo dovendo, in ossequio a tale valutazione, esercitare la propria competenza ad “accertare” l'illegittimità costituzionale di una fonte primaria», così essenzialmente “svuotando” il suo ruolo. La Corte, inoltre, ha precisato che con la legge che dispone il mutamento delle circoscrizioni il legislatore regionale mantiene un certo grado di discrezionalità rispetto all'esito del referendum (consultivo, appunto) che dunque non ne esaurisce l'oggetto, potendo in ipotesi il legislatore anche discostarsene in un più ampio bilanciamento di interessi (cfr. sent. 94 del 2000).

Per le stesse ragioni, dichiarata l'inammissibilità delle questioni sollevate dal Consiglio di Stato, la Corte ha invece accolto il ricorso sollevato dalla Regione Marche e annullato la sentenza non definitiva del Consiglio di Stato, evidenziando come, una volta sopravvenuta l'approvazione della legge regionale «non spetta al giudice amministrativo annullare un atto che si colloca nell'ambito del procedimento legislativo» e che ne costituisce «una fase indispensabile», potendo eventualmente «se ritiene che ne sussistano i presupposti, sollevare di fronte a questa Corte questione di legittimità costituzionale della ormai intervenuta legge» per vizio procedimentale. [F. Conte]

EFFETTI DELL'INFORMAZIONE ANTIMAFIA E LIMITI DELLA DELEGAZIONE LEGISLATIVA

**Corte cost., sent. 21 novembre 2017 – 18 gennaio 2018, n. 4, Pres. Grossi, red.
Lattanzi**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[D.lgs. n. 159/2011, art. 98 *bis*, inserito dal d.lgs. n. 153/2014, art. 2, comma 1, lett. d)]

(artt. 3, 76 e 77, comma 1, Cost.)

Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale proposte dal TAR della Regione Sicilia in relazione al rapporto tra comunicazione e informazione antimafia. Nell'impianto originario del d.lgs. 159/2011, la comunicazione antimafia deve essere acquisita dai privati interessati al rilascio di determinati provvedimenti di natura concessoria o autorizzatoria, nonché alla stipulazione di contratti di servizi o forniture pubblici, e attestare la presenza o meno di provvedimenti definitivi di applicazione di misure di prevenzione o di condanne con sentenza definitiva per delitti di stampo mafioso; l'informazione antimafia invece

attesta anche la sussistenza o meno di tentativi di infiltrazione mafiosa. La comunicazione costituisce quindi un “minus” rispetto all’informazione e va richiesta in relazione a situazioni di rilievo minore rispetto a quelle per cui è richiesta quest’ultima.

La norma impugnata, introdotta nel 2014, supera in parte tale impianto binario, prevedendo che **l’informazione antimafia possa essere adottata anche nei casi in cui è richiesta una mera comunicazione antimafia e produca gli effetti di questa, quando il Prefetto rilevi e accerti la sussistenza di motivi ostativi**. Il giudice rimettente dubita della legittimità della norma censurata, in quanto la legge delega (l. n. 136/2010) non avrebbe permesso al legislatore delegato di attribuire all’informazione gli effetti interdittivi propri della comunicazione.

Secondo la Corte, non appare tuttavia ravvisabile nella legge di delegazione **alcun ostacolo di carattere logico o concettuale** che imponga una circoscrizione degli effetti dell’informazione antimafia, in particolare alla luce della necessità di reagire al fenomeno mafioso. Il legislatore delegante (art. 2, comma 1, lett. c), L. 136/2010) avrebbe infatti voluto concedere al legislatore delegato di introdurre ipotesi in cui l’infiltrazione mafiosa, alla quale corrisponde l’adozione di un’informazione antimafia, giustifichi un impedimento non alla sola attività contrattuale della pubblica amministrazione, ma anche ai diversi contatti che con essa possano realizzarsi. **Non sussiste quindi un difetto di delega**.

Ciò posto, spetta comunque alla giurisprudenza comune, in sede di interpretazione del quadro normativo, decidere in quali casi e a quali condizioni il legislatore delegato abbia inteso attribuire all’informazione antimafia gli effetti della comunicazione antimafia.

La Corte **rigetta** anche, pur sinteticamente, il **vizio di ragionevolezza** prospettato dal giudice *a quo*, in considerazione della situazione di particolare pericolo di inquinamento dell’economia legale a cui la norma censurata intende fare fronte. [M. Morvillo]

I RICORSI NO-VAX DEL VENETO RIGETTATI CATEGORICAMENTE DALLA CORTE

Corte Cost., sent. 22 novembre 2017 – 18 gennaio 2018, n. 5, pres. Grossi, red. Cartabia

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[l. 119/2017 di conversione del d.l. 73/2017 (Disposizioni urgenti in materia di prevenzione vaccinale)]

(artt. 2, 3, 32, 77, 81, 117, terzo e quarto comma)

La Corte rigetta i tre ricorsi presentati dal Veneto all’indomani dell’approvazione della legge di conversione del d.l. recante disposizioni urgenti in materia di prevenzione vaccinale.

La Regione lamentava un illegittimo ricorso allo strumento della decretazione d’urgenza stante l’assenza dei requisiti di straordinaria necessità e urgenza per la fattispecie concreta. Infatti, il decreto-legge sarebbe stato emanato in assenza di una reale emergenza sanitaria che giustificasse l’intervento del Governo: da un lato l’obiettivo del 95 per cento perseguito dal decreto-legge avrebbe rappresentato una soglia ottimale, ma non critica, per il conseguimento della cosiddetta “immunità di gregge” nelle coperture vaccinali, dall’altro l’epidemia di morbillo manifestatasi nel 2017 non avrebbe determinato alcun allarme e, comunque, il sopraggiunto obbligo vaccinale sarebbe stato inidoneo a contrastarla; peraltro, la normativa introdotta non avrebbe avuto operatività immediata.

Le questioni sollevate in riferimento all’art. 77, secondo comma, Cost. non sono

fondate. In proposito la Corte rammenta che **il giudizio che la stessa può esprimere sulla sussistenza dei requisiti di necessità e urgenza del decreto legge (sent. 29/1995) è circoscritto alla evidente mancanza di tali presupposti, distinguendo il proprio giudizio dalla valutazione prettamente politica spettante alle Camere** in sede di conversione dei decreti-legge: infatti, l'art. 77 Cost. è connotato da «**un largo margine di elasticità**» (sent. 171/2007, 93/2011), tale per cui solo l'evidente insussistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere determina tanto un vizio del decreto-legge, quanto un vizio *in procedendo* della legge che ne disponga la conversione. Per valutare la sussistenza dei requisiti del d.l. 73/2017 la Corte ha valutato titolo, preambolo, contenuto e *ratio* del decreto-legge medesimo, relazione illustrativa del disegno di legge di conversione, lavori parlamentari. Alla luce di tali elementi e in considerazione del contesto di calo delle coperture vaccinali in cui si inserisce il d.l., la Corte non ritiene che Governo, prima, e Parlamento, poi, abbiano ecceduto i limiti dell'ampio margine di discrezionalità ex art. 77, secondo comma, Cost. Con riferimento al 95 per cento di copertura richiamato dalla normativa oggetto del ricorso, tale è, in base al PNPV 2017-2019 per morbillo-parotite-rosolia, la «soglia critica necessaria a bloccare la circolazione del virus e, quindi, a raggiungere l'obiettivo di eliminazione previsto per il 2015 nella regione Europea dell'OMS». Al fine di porre rimedio a una copertura vaccinale insoddisfacente nel presente e incline alla criticità nel futuro, rientra nella **discrezionalità del governo apprezzare la sopraggiunta urgenza di intervenire, anche in nome del principio di precauzione che deve presidiare un ambito così delicato per la salute di ogni cittadino come è quello della prevenzione**. I provvedimenti adottati hanno peraltro efficacia immediata introducendo un obbligo non differibile, sia pure scandendo specifici termini per ciascuna delle vaccinazioni previste e articolando i necessari passaggi procedurali, secondo una tecnica normativa ragionevole, considerata la capillarità dell'impatto. In ogni caso, «la straordinaria necessità ed urgenza non postula inderogabilmente un'immediata applicazione delle disposizioni normative contenute nel decreto-legge, ma ben può fondarsi sulla necessità di provvedere con urgenza, anche laddove il risultato sia per qualche aspetto necessariamente differito» (sent. 16/2017). Neppure vale la considerazione della Regione in base alla quale se si ripresentassero casi sporadici di malattie attualmente assenti dal territorio nazionale, i cittadini provvederebbero a vaccinarsi in massa. **Diversa è infatti l'urgenza del provvedere dall'emergenza sanitaria, che la copertura vaccinale, in quanto strumento di prevenzione, mira a evitare**, di tal che ben il Governo e il Parlamento possono intervenire prima che si verifichino scenari di allarme e decidere – a fronte di una prolungata situazione di insoddisfacente copertura vaccinale – di non attendere oltre nel fronteggiarla con misure straordinarie.

Per la ricorrente poi il carattere dettagliato delle norme censurate avrebbe impedito di qualificarle come principi fondamentali in materia di «tutela della salute» (art. 117, terzo comma, Cost.); sarebbero state violate altresì le competenze regionali in materia di «istruzione» e di «formazione professionale» (art. 117, terzo e quarto comma, Cost.).

La Corte dichiara infondate le q/c ritenendo che debbono ritenersi chiaramente prevalenti i profili ascrivibili alle competenze legislative dello Stato rispetto alle competenze regionali. Non solo emerge dall'evoluzione storica della normativa in materia di vaccinazioni che già prima dell'impugnato d.l. la legislazione statale prevedesse norme in materia di obblighi vaccinali, ma i giudici rammentano anche come i vaccini rientrino negli atti nazionali di programmazione sanitaria e nei LEA. Con riferimento alla competenza in tema di tutela della salute di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost., la Corte ricorda come **il diritto della persona di essere curata efficacemente, secondo i canoni della scienza e dell'arte medica, e di essere rispettata nella propria integrità fisica e psichica** (sentt. nn. 169/2017, 338/2003 e 282/2002) **debba essere garantito in**

condizione di eguaglianza in tutto il paese, attraverso una legislazione generale dello Stato basata sugli indirizzi condivisi dalla comunità scientifica nazionale e internazionale. Per ciò che attiene alle malattie infettive, la profilassi di prevenzione richiede necessariamente l'adozione di misure omogenee su tutto il territorio nazionale al fine di perseguire la cosiddetta "immunità di gregge". Pertanto sono **ragioni logiche, prima che giuridiche, che rendono necessario un intervento del legislatore statale che le Regioni devono rispettare in ogni suo aspetto, inclusi quelli a contenuto specifico e dettagliato, che, per la finalità perseguita, si pongono in rapporto di coesistenzialità e necessaria integrazione con i principi di settore** (sentt. nn. 192/2017, 301/2013, 79/2012 e 108/2010).

La Regione poi, pur senza contestare l'utilità dei vaccini e l'interesse pubblico alla loro diffusione tra la popolazione, contestava la repentina introduzione degli obblighi previsti nel d.l., lamentando l'assenza di opportuno bilanciamento, conforme al principio di proporzionalità, tra tutela della salute, collettiva e individuale, e autodeterminazione personale in materia sanitaria. La q/c è infondata. Infatti, **la legge impositiva di un trattamento sanitario non è incompatibile con l'art. 32 Cost. se il trattamento è diretto non solo a migliorare o a preservare lo stato di salute di chi vi è assoggettato, ma anche a preservare lo stato di salute degli altri;** se si prevede che esso non incida negativamente sullo stato di salute di colui che è obbligato, salvo che per quelle sole conseguenze che appaiano normali e, pertanto, tollerabili; e se, nell'ipotesi di danno ulteriore, sia prevista comunque la corresponsione di una equa indennità in favore del danneggiato, e ciò a prescindere dalla parallela tutela risarcitoria (sent. nn. 258/1994 3 307/1990). Il contemperamento di questi molteplici principi lascia spazio alla discrezionalità del legislatore nella scelta delle modalità attraverso le quali assicurare una prevenzione efficace dalle malattie infettive.

A parere della Regione la normativa si sarebbe posta in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., in quanto le norme oggetto della censura avrebbero imposto spese e responsabilità nuove alle amministrazioni sanitarie e alle istituzioni scolastiche ed educative, senza relativa copertura degli oneri finanziari e con la previsione al contrario di una clausola di invarianza o neutralità finanziaria. La Corte rigetta la q/c perché infondata. In particolare, la clausola di invarianza o neutralità finanziaria contenuta nel d.l. dipende dal fatto che sussiste continuità tra le vaccinazioni già previste nei piani sanitari nazionali, come raccomandate o obbligatorie, e quelle soggette agli obblighi di legge ex d.l. n. 73 del 2017. **Tutte le vaccinazioni oggetto dell'obbligo infatti erano già previste nei LEA 2017 e come tali già finanziate attraverso i normali canali del settore sanitario.** Peraltro la Corte rammenta come la legge imponga al Ministero dell'economia e delle finanze di esercitare con puntualità e correttezza le funzioni di monitoraggio previste all'art. 17, comma 12, della legge n. 196 del 2009 e, se del caso, di promuovere i provvedimenti di cui ai commi successivi, anche quando gli oneri ricadono in prima battuta sui bilanci regionali. Ciò in ragione del **principio dell'equilibrio dinamico**, fondato sulla continuità degli esercizi finanziari, il quale è «essenziale per garantire nel tempo l'equilibrio economico, finanziario e patrimoniale» e richiede che si rimedi con modalità diacroniche agli eventuali squilibri, anche quando si siano verificati per cause già immanenti nella legislazione (sentt. nn. 89/2017, 280/2016, 188/2016, 155/2015 e 10/2015).

Per le restanti censure, è dichiarata l'inammissibilità o la cessazione della materia del contendere. [F. Minni]

NON È COSTITUZIONALMENTE COMPATIBILE L'INTERPRETAZIONE «EVOLUTIVA» DEL CONCETTO DI «GIURISDIZIONE»: LA CORTE TORNA SULL'INTERPRETAZIONE DELL'ART. 111 COST.

Corte cost., sent. 5 dicembre 2017 – 18 gennaio 2018, n. 6, Pres. Grossi, red. Coraggio

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti n. 3/2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 69 settimo comma d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165]

(art. 117, primo comma Cost.; art. 6 par. 1 CEDU; art. 1 del primo Prot. addizionale CEDU)

La sentenza dichiara l'inammissibilità e l'infondatezza delle questioni aventi ad oggetto l'art. 69 settimo comma del d.lgs. n. 165 del 2001, rispettivamente sollevate dalla Corte di Cassazione a sezioni unite, dal Tar del Lazio e dal Tar della Campania. I primi due giudici dubitano della legittimità della predetta norma nella parte in cui prevede che le controversie relative alle questioni attinenti ai rapporti di lavoro anteriori al 30.06.1998 siano rimesse alla esclusiva giurisdizione del giudice amministrativo soltanto se proposte, a pena di decadenza, entro il 15.09.2000. Questa disposizione violerebbe l'art. 117 primo comma Cost. in relazione ai parametri interposti dell'art. 6 par. 1 della CEDU e dell'art. 1 del primo Protocollo addizionale alla Convenzione europea: la disposizione viene infatti interpretata sia dalla Corte di Cassazione, sia dal Consiglio di Stato in modo che, decorso il termine in essa stabilito (15.09.2000), divenga impossibile adire qualsiasi giudice. Il Tar Campania, invece, censura il medesimo articolo per la violazione del solo art. 6 par. 1 della CEDU, nella parte in cui non consente di proporre al giudice ordinario, senza incorrere in decadenza dopo il 15.09.2000, l'azione relativa a fatti connessi a rapporti di impiego anteriori al 30.06.1998. Le parti, costituite nel processo incidentale, denunciano il difetto di rilevanza della questione, ritenendo che il ricorso proposto in Cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione avrebbe celato, in realtà, un inammissibile ricorso per violazione di legge. Il giudizio si concentra, così, sulla affermazione delle sezioni unite circa la sussistenza di un motivo di ricorso inerente la giurisdizione, quale presupposto per l'instaurazione del giudizio a quo. Al giudice delle leggi spetta infatti verificare **se l'art. 111 ottavo comma Cost. permetta di promuovere ricorso alla Corte di Cassazione avverso le sentenze della Corte dei Conti e del Consiglio di Stato esclusivamente per difetto di giurisdizione o anche per *errores in iudicando o in procedendo***. L'ordinanza di rimessione, a sostegno della rilevanza, fa riferimento ad una **interpretazione «evolutiva e dinamica» del concetto di giurisdizione secondo cui alla Suprema Corte spetterebbe sindacare non solo le norme che individuano i presupposti circa l'attribuzione del potere giurisdizionale, ma anche quelle che stabiliscono le forme di tutela attraverso cui la giurisdizione si estrinseca**. Il giudice delle leggi afferma, al contrario, che siffatta interpretazione non possa ritenersi compatibile alla lettera e allo spirito della Costituzione. Il disposto dell'art. 111 ottavo comma Cost., infatti, contrapposto a quello del comma precedente (ovverosia il settimo, che dispone la disciplina generale del ricorso in Cassazione per violazione di legge contro le sentenze degli altri giudici), prevede che **il ricorso avverso le sentenze della Corte dei Conti e del Consiglio di Stato sia ammesso per i «soli» motivi inerenti alla giurisdizione**. Alla luce di ciò deve ritenersi inammissibile ogni interpretazione di tali motivi che, sconfinando dall'ambito tradizionale, comporti una assimilazione tra i due ricorsi. **L'unità funzionale delle giurisdizioni non implica infatti l'unità organica delle stesse** (si v. Corte cost. nn. 204/2004 e 191/2006) e, pertanto, **l'eccesso di potere giudiziario denunziabile con il ricorso in Cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione va riferito alle sole ipotesi di difetto assoluto e relativo della giurisdizione** (si v. sent. 77/2007 e analog. Corte cass. SS.UU. n. 13976/2017; n.21617/2017; n. 8117/2017). [A. Chiusolo]

LA CORTE RITORNA SULLE CAUSE DI INAMMISSIBILITÀ DI UNA Q.L.C.

Corte Cost. Sent 9 gennaio – 26 gennaio 2018, n. 9, Pres. Lattanzi, Red. Cartabia

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 44-bis e art. 44 della L. della Provincia autonoma di Bolzano n. 13 del 1997, quest'ultimo siccome modificato dall'art. 8 della L. della Provincia autonoma di Bolzano n. 10 del 2014; e art. 3, co. 3, della L. della Provincia autonoma di Bolzano n. 3 del 2013 8 marzo 2013]

(3 (limitatamente all'art. 44-bis), 41 e 117, comma 2, lett e) Cost.)

Con questa decisione la Corte Costituzionale ha l'occasione di ribadire la propria posizione in relazione alle cause che determinano la pronuncia di una declaratoria di inammissibilità.

Chiamata ad esprimersi in relazione alla legittimità costituzionale di norme della Provincia autonoma di Bolzano in materia di esercizio del commercio al dettaglio nelle zone produttive, la Consulta ha ricordato che la formulazione in chiave "dubitativa e ancipite" della q.l.c. ne determina l'inammissibilità. In particolare, i giudici hanno ribadito come sia "compito del giudice *a quo* identificare univocamente la norma da applicare alla fattispecie concreta. Omettendo di farlo, e formulando questioni alternative su due diverse leggi succedutesi nel tempo" il giudice finirebbe "per formulare questioni dichiaratamente ancipiti e, per questo, inammissibili (*ex plurimis*, sentenze n. 102 del 2016 e n. 247 del 2015; in particolare, quanto alle incertezze in merito all'applicabilità di determinate norme di legge nel giudizio a quo, sentenza n. 440 del 2000, ordinanze n. 342 e n. 138 del 2002, nonché n. 206 del 1989)". [C. Drigo]

Illegittimo per eccesso di delega l'elezione suppletiva del Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa e della Corte dei conti

Corte cost. sent. 5 dicembre 2017-30 gennaio 2018, n. 10, Pres. Grossi, Red. Barbera

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art.1 comma 2, d.lgs 62/2006 nella parte in cui modifica l'art.9 comma 3 e dispone l'abrogazione dell'art.7 comma 4 della l.186/1982]

(art. 76 Cost, nonché con gli artt.1 comma 3 e commi 17 lettera c e 18 della L.150/2005)

La Corte costituzionale **accoglie** la questione sollevata dal Consiglio di Stato riguardante l'art.1, comma 2 del decreto n.62 del 2006 (Modifica della disciplina concernente l'elezione del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti e del Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa) sia nella parte in cui era prevista l'introduzione del sistema delle **elezioni suppletive** tra i magistrati appartenenti al corrispondente gruppo elettorale, «in caso di **cessazione anticipata** del mandato di uno o più membri o più membri elettivi del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa» sia nella parte in cui era disposta la conseguente **l'abrogazione** del precedente **sistema** di elezione che prevedeva lo **scorrimento della graduatoria**, con il subentro del primo dei non eletti.

La Corte, innanzitutto, ricorda, secondo il suo costante orientamento, che il controllo di conformità della norma delegata alla norma delegante richiede «il confronto tra gli esiti di

due processi ermeneutici paralleli», e che, inoltre, i principi posti dal legislatore non sono «solo la base e il limite delle norme delegate», ma rappresentano anche «strumenti per l'interpretazione della loro portata». Se da un lato, dunque, si deve escludere che l'art.76 Cost. riduca la funzione del legislatore delegato a «**mera scansione linguistica**», è altrettanto vero che il «libero apprezzamento del medesimo **non può uscire dai margini di una legislazione vincolata, qual è, per definizione, la legislazione su delega**». Nel caso di specie, dunque, il Governo era stato **delegato** dalla legge n.150/2005 a modificare la disciplina normativa inerente il Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa e il Consiglio di presidenza della Corte dei conti, in particolare, nel caso che qui interessa della lettera c) del comma 17 dell'art.2 del decreto, attraverso **l'introduzione del voto di preferenza unica**. Il **contenuto** della delega, pertanto, «risulta **circoscritto**» «non strutturale ma settoriale e **di dettaglio**», riguardando un singolo aspetto dell'elezione dei membri togati del CPGA, non essendo le **elezioni suppletive** (previste dal decreto delegato), a questi fini, «un suo **sviluppo logico consequenziale**». Inoltre, la **ratio della legge** delega risultante dai lavori parlamentari si ritrova «nell'esigenza di **uniformare i sistemi elettorali** dei componenti togati degli organi di governo delle magistrature», mentre il nuovo meccanismo di elezione suppletiva non fa altro che creare una **difformità** con l'elezione della magistratura ordinaria e di quella contabile (come confermato da parere reso dalla prima sezione del Consiglio di Stato alla adunanza del 7 Marzo 2007). Una «tale **distonia sistemica**», sostiene Palazzo della Consulta «**presupponeva, a monte, una tale indicazione in tal senso espressa** nella delega, nella specie assente». A contrario infatti di quanto sostenuto dal Governo, «**non sussistono**, infatti, ragioni di **incompatibilità strutturale** tra il criterio della **preferenza unica** e il sistema della **surroga** incentrato sulla regola dello scorrimento della graduatoria», come dimostrano le previsioni normative per la magistratura ordinaria e contabile in cui convivono la preferenza unica e le stesse elezioni suppletive. Per questi motivi, «la delimitata portata oggettiva del perimetro della delega» che non poteva che **restringere fortemente la discrezionalità del legislatore delegato** e la disomogeneità nei risultati scaturiti dall'intervento normativi sui diversi sistemi di elezioni delle differenti magistrature contrario alla ratio della delega, comportano che «le previsioni censurate, dunque, si pongano, in violazione dell'art.76 Cost., **al di fuori della fisiologica attività di completamento che lega i due livelli normativi**». [F. Medico]

LA CORTE RICONOSCE LA RISCATTABILITÀ PENSIONISTICA ANCHE AI DIPENDENTI DEGLI ENTI LOCALI E NON SOLO AGLI STATALI

Corte cost., sent. 5 dicembre 2017 - 30 gennaio 2018, n. 11, Pres. Grossi, Red. Prosperetti

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art.67 del regio decreto-legge 680/1938]

(artt. 3 e 36 Cost.)

La Corte costituzionale dichiara illegittimo l'art.67 del regio decreto legge n.680 del 1938 nella parte in cui non prevede «**la riscattabilità dei periodi di attività prestati**» in qualità di dipendente di un ente locale, nella fattispecie come «vice pretore reggente per un periodo non inferiore a 6 mesi», come previsto, invece, per i dipendenti civili e militari dello Stato ai sensi dell'art.14 primo comma, lettera b) del DPR n.1092/1973 (Approvazione del

testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato).

I giudici costituzionali accolgono le censure mosse nell'ordinanza dal rimettente, che nel richiamare, **la sentenza n.46 del 1986** -in cui venne dichiarata l'illegittimità costituzionale del medesimo art.67 del regio decreto-legge n.680 del 1938, «nella parte in cui non prevedeva per i dipendenti degli enti locali **la facoltà di riscatto** del servizio prestato in qualità di assistente volontario nelle università o negli istituti di istruzione superiore (invocato come *tertium comparationis*), riconosciuta invece, per i dipendenti dello Stato, dall'art.14 primo comma lettera c) del DPR n. 1092 del 1973»- ha ritenuto applicabili le **stesse argomentazioni**, profilandosi, anche in questo caso, «**un'analogia discriminazione nei confronti dei dipendenti degli enti locali**». La Corte infatti rammenta che seppur il legislatore ha «**discrezionalità nel dettare discipline diverse** in materia di riscatto in ordinamenti previdenziali diversi, che prevedono regolazioni peculiari per aspetti specifici», questa incontra «il **limite della ragionevolezza**, a fronte del quale discipline diverse che regolano situazioni che presentano espliciti caratteri di **omogeneità** non sono compatibili con il dettato **dell'art.3 Cost.**». Una volta, infatti, riconosciuta per i dipendenti statali la facoltà di riscatto per il servizio prestato, non è possibile giustificare un trattamento diverso per i dipendenti degli enti comunali. L'attività del vice pretore onorario reggente rappresenta, dunque, un'attività di «significativa rilevanza» che presenta «analogia valenza» sia nell'impiego statale sia nell'impiego degli enti locali e **non sussistono** quindi «**oggettivi elementi idonei a giustificare una differenziazione**». [F. Medico]

QUANDO L'INTERPRETAZIONE AUTENTICA MIRA A DETERMINARE L'ESITO DI UNA CONTROVERSIA

Corte cost., sent. 9 - 30 gennaio 2018, n. 12, Pres. Lattanzi, red. Sciarra

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 18, c. 10, d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111]

(Cost., artt. 3, 24, c. 1, 102 e 117, c.1, in relazione all'art. 6 CEDU)

La Corte si trova a scrutinare l'art. 18, c. 10, del d.l. 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla l. 15 luglio 2011, n. 111, con il quale il legislatore ha (dichiaratamente) interpretato autenticamente l'art. 3, c. 2, del d.lgs. 20 novembre 1990, n. 357 (Disposizioni sulla previdenza degli enti pubblici creditizi).

La Corte osserva che «la mancanza di un rapporto di priorità logico-giuridica tra le questioni sollevate consente [...] di esaminare preliminarmente la seconda di esse, quella con cui il giudice *a quo* ha lamentato che [...] la disposizione censurata] ha interferito con le funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario, ingerendosi nell'amministrazione della giustizia al fine di influenzare l'esito di una particolare controversia».

In materia di **leggi retroattive** e di **interpretazione autentica**, la giurisprudenza è ferma nel rilevare che, ancorché non sia vietato al legislatore emanare norme retroattive, non è consentito al legislatore di risolvere, con la forma della legge, specifiche controversie, violando i principi relativi ai **rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale** e concernenti la tutela dei diritti e degli interessi legittimi. Per quanto concerne specificatamente l'interpretazione autentica, la Corte rileva come i principi costituzionali

interni siano corrispondenti ai principi contenuti nella CEDU. «Nel caso in esame, l'intervento legislativo operato dal Governo con l'art. 18, c. 10, del d.l. n. 98 del 2011, ancorché attuato mediante una regola formalmente astratta, risulta chiaramente diretto a determinare l'esito della controversia in corso tra il Fondo pensioni per il personale della ex Cassa di risparmio di Torino - Banca CRT spa e l'INPS, in senso favorevole a tale ente pubblico previdenziale. L'intento del legislatore di interferire sull'esito di questa specifica controversia è confermato da più elementi», tra i quali le affermazioni contenute nella Relazione tecnica al disegno di legge di conversione in legge del d.l. n. 98 del 2011 (S. 2814). Secondo la Corte sussiste dunque, in riferimento ai parametri costituzionali e a quello convenzionale interposto, la prospettata lesione dei principi relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale nonché delle disposizioni che assicurano a tutti l'effettiva tutela giurisdizionale dei diritti [A. Cossiri].

IMPUGNABILITÀ DEL LODO ARBITRALE PER VIOLAZIONE DELLE REGOLE DI DIRITTO: LEGITTIMA L'INTERPRETAZIONE DEL DIRITTO VIVENTE

Corte cost. sent. 6 dicembre 2017- 30 gennaio 2018, n.13, Pres. Grossi, Rel. Prosperetti

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti n. [3/2017](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 829, comma 3 del codice di procedura civile, come sostituito dal art.24 del d.lgs

40/2006, in combinato disposto con l'art.27, comma 4 del medesimo decreto]

(artt. 3 e 41 Cost.)

La Corte costituzionale salva dalle censure di illegittimità l'art.829 comma 3 cpc, come sostituito dall'art.24, in combinato disposto con l'art.27 comma del d.lgs 40/2006 riguardante **la modifica della disciplina di impugnazione dell'arbitrato in Cassazione**. L'art.829 comma 3, nel testo attualmente in vigore come modificato dall'art.24 del d.lgs 40/2006 (entrata in vigore 2 Marzo 2006) stabilisce che «**l'impugnazione** per violazione delle regole di diritto relative al merito della controversia è **ammessa [solo] se espressamente disposta dalle parti o dalla legge**», non prevedendo più, come nel **regime ante riforma**, che l'impugnazione del lodo fosse **sempre ammessa, salvo** «che le parti avessero autorizzato gli arbitri a decidere secondo equità o avessero **dichiarato il lodo non impugnabile**». La regola quindi diventa post **riforma del 2006 l'impossibilità di impugnare**, salvo che le parti non l'abbiano previsto espressamente.

In particolare, il problema interpretativo, rilevato dalla Corte d'appello di Milano, riguardava **l'applicazione della disposizione transitoria** contenuta nell'art.27 del sopracitato decreto in cui si stabilisce che la nuova disciplina si applica ai procedimenti arbitrali, «**nei quali la domanda di arbitrato è stata proposta successivamente alla entrata in vigore del presente decreto**». Secondo l'interpretazione data a questa disposizione delle sentenze gemelle della Cassazione n.9341, 9285, 9284 del 9 Maggio 2014, considerate dal giudice a quo come «**diritto vivente**», «il mutato regime di impugnabilità lodo **non sarebbe applicabile** ai giudizi arbitrali promossi dopo il 2 marzo 2006, **se azionati in forza di convenzione di arbitrato stipulata prima della riforma**» e questo crea, secondo il rimettente, dei **problemi di compatibilità costituzionale** con il principio «**tempus regit processum**» e quello di **uguaglianza**, avendo questa modifica legislativa

solo **valenza processuale** e non incidendo sulla «**validità della clausola compromissoria**», oltre a violare **l'art. 41**, profilandosi una violazione dell'autonomia privata e della **libertà contrattuale**. La Corte costituzionale si dimostra di diverso avviso, perché, ribadendo il suo costante orientamento secondo cui la violazione del principio di uguaglianza si palesa quando «situazioni sostanzialmente identiche siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso e non, invece, quando alla diversità di disciplina corrispondano situazioni non assimilabili», considera **i contraenti una clausola compromissoria nella vigenza del vecchio testo** dell'art.829 terzo comma cpc in una situazione «**obiettivamente diversa**» rispetto a **coloro che l'hanno fatto successivamente alla data del 2 Marzo 2006**. La data di proposizione dell'arbitrato non può infatti essere considerata come «**punto di riferimento**» per l'identità delle fattispecie «in quanto così facendo si **astrarrebbe la domanda dal suo contesto, trascurando il quadro normativo in cui la volontà delle parti** si è formata e il ruolo che questa assume nell'arbitrato, come suo indefettibile fondamento». **La data della stipulazione della clausola compromissoria non è un punto di riferimento irragionevole** per l'applicazione della nuova disciplina prevista del d.lgs 40/2006. Inoltre, la regola posta dal nuovo art.829 comma 3 non può che avere natura «sostanziale», perché come ricorda la Corte di Cassazione «la natura processuale dell'attività degli arbitri non esclude che sia pur sempre **la convenzione di arbitrato a determinare i limiti di impugnabilità dei lodi**». Per quanto riguarda la violazione del principio «**tempus regit processum**» la Corte afferma che la presenza di una disciplina transitoria «priva di rilevanza esclusiva il riferimento alla natura processuale per risolvere le questioni di diritto intertemporale» e considera l'interpretazione fornita dalla Corte di Cassazione conforme alla disciplina transitoria. Infine, sulla violazione dell'art. 41 Cost. si stabilisce che, fermo restando la centralità dell'autonomia contrattuale in entrambi i regimi normativi, ante o post 2006, **il mutamento di disciplina che restringe i motivi di impugnazione del lodo non ha come fine quello di «attribuire un maggiore rilievo alla volontà delle parti» e che l'interpretazione della nuova disciplina fornita dalla Suprema Corte – incentrata sul momento della clausola compromissoria piuttosto che sulla domanda arbitrale - valorizza, anzi, proprio «quell'autonomia delle parti che il rimettente ritiene violata»**. [F. Medico]

QUANDO L'INTERPRETAZIONE AUTENTICA SI LIMITA A «CHIARIRE IL SENSO DI NORME PREESISTENTI»

Corte cost., sent. 10 - 30 gennaio 2018, n. 15, Pres. Grossi, red. Amato

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 1, c. 739, l. 28 dicembre 2015, n. 208]

(Cost., artt. 3, 23, 53, 97, 102, 114, 117, c. 6, in relazione all'art. 4, c. 4, l. 5 giugno 2003, n. 131, e 119)

La Commissione tributaria provinciale di Pescara censura l'art. 1, c. 739, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)». Tale disposizione interpreta l'art. 23, c. 7, del d.l. 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134 – che abroga la facoltà dei Comuni di aumentare le tariffe dell'imposta comunale sulla pubblicità nel senso che l'abrogazione non ha effetto per i Comuni che si siano già avvalsi di tale facoltà prima della data di

entrata in vigore dello stesso decreto-legge. La disposizione censurata, secondo il ragionamento del giudice *a quo*, avrebbe portata innovativa riconducibile ad un'abrogazione parziale. L'obiettivo perseguito dal legislatore sarebbe soltanto quello di risolvere il contenzioso insorto, legittimando gli aumenti di imposta reiterati dai Comuni sulla base di una legge ormai abrogata.

Secondo la Corte «non è corretta l'interpretazione dell'art. 1, comma 739, della legge n. 208 del 2015, secondo cui esso ripristinerebbe retroattivamente la potestà di applicare maggiorazioni alle tariffe per i Comuni che, alla data del 26 giugno del 2012, avessero già deliberato in tal senso. La disposizione, invece, si limita a precisare la salvezza degli aumenti deliberati al 26 giugno 2012, tenuto conto, tra l'altro, che a tale data ai Comuni era stata nuovamente attribuita la facoltà di deliberare le maggiorazioni. Era dunque ben possibile che essi avessero già deliberato in tal senso. Di qui la necessità di chiarire gli effetti dell'abrogazione disposta dal d.l. n. 83 del 2012, precisando che la stessa non poteva far cadere le delibere già adottate e che il 26 giugno del 2012 era il termine ultimo per la validità delle maggiorazioni disposte per l'anno d'imposta 2012. Si tratta, quindi, effettivamente di una **disposizione di carattere interpretativo**, tesa a chiarire il senso di norme preesistenti ovvero escludere o enucleare uno dei sensi fra quelli ritenuti ragionevolmente riconducibili alla norma interpretata, allo scopo di imporre a chi è tenuto ad applicare la disposizione considerata un determinato significato normativo». [A. Cossiri]

**ESENZIONE IMU SUI TERRENI AGRICOLI MONTANI:
LA COMPETENZA È STATALE E LA DISCIPLINA NON È IRRAGIONEVOLE
(NEMMENO PER LA RISERVA DI LEGGE)**

Corte cost., sent. 21 novembre 2017– 2 febbraio 2018, n. 17, Pres. Grossi, red. Carosi

Questioni segnalate nel Bollettino delle questioni pendenti n. [4/2016](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale + giudizio di legittimità costituzionale
in via incidentale

[Art. 1, co. 1, lett. a) e b), del decreto-legge 24/01/2015, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 24/03/2015, n. 34. Art. 1, co. 1 e 1 bis, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 9 bis e 9 *quinquies*, del decreto-legge 24/01/2015, n. 4, convertito, con mod., dalla legge 24/03/2015, n. 34]

(artt. 3, 7, 8, 10 e 56 Statuto speciale per la Sardegna, in relazione all'art. 51 delle Norme di attuazione dello statuto speciale per la Sardegna in riferimento alla legge 22 luglio 1975, n. 382 e al d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, e all'art. 1 delle Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Sardegna concernenti il conferimento di funzioni amministrative alla Regione in materia di agricoltura, nonché in riferimento agli artt. 3, 53, 81, 97, 117, 118 e 119 Cost. e ai principi di leale collaborazione e di sussidiarietà; art. 23 Cost.)

La sentenza riunisce un ricorso della Regione Sardegna e quattro questioni sollevate dal TAR Lazio, tutte in riferimento all'**esenzione dall'IMU sui terreni agricoli in aree montane o di collina** operata con una serie di provvedimenti, a partire dal d.lgs. n. 504 del 1992, fino al d.l. n. 4 del 2015, il cui art. 1 – in vigore fino al dicembre 2015, essendo stato abrogato dalla legge di stabilità 2016 – è oggetto di censure nei commi elencati in epigrafe. Esso, in sintesi, «seppure in misura minore rispetto alla normativa immediatamente precedente [...] riduce la platea dei Comuni esenti rispetto al novero originario, determinando così la produzione di un maggior gettito tributario, che viene compensato dalle variazioni operate dai successivi commi da 7 a 9 e acquisito dallo Stato

in base agli importi determinati, per ciascun Comune», in appositi allegati al medesimo d.l. In particolare, il co. 7 prevede che, a decorrere dal 2015, le variazioni compensative avvengano a valere sulla ripartizione del Fondo di solidarietà comunale, istituito nello stato di previsione del Ministero dell'interno dalla Legge di stabilità 2013. In questo modo, «la norma assicura che, anche a regime, della manovra benefici l'erario, il quale trattiene le somme non trasferite dal Fondo di solidarietà comunale agli enti locali, mentre questi ultimi, nelle intenzioni del legislatore, non subirebbero alcuna riduzione di risorse, godendo in misura equivalente del maggior gettito diretto dell'IMU, frutto della riduzione delle esenzioni». Considerando la possibilità di scostamenti tra maggior gettito tributario e riduzione dei trasferimenti, poi, il co. 9-quinquies prevede comunque la «verifica del gettito per l'anno 2014, derivante dalle disposizioni di cui al presente articolo, sulla base anche dell'andamento del gettito effettivo», secondo una metodologia condivisa con l'ANCI e adottata sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali. Tale aggiornamento è successivamente avvenuto ad opera dell'art. 8, comma 10, del d.l. n. 78/2015.

Quanto ai **motivi di impugnazione**, la Sardegna lamenta una serie di presunte violazioni delle competenze regionali, del principio di veridicità dei bilanci e del principio di leale collaborazione (con un ricorso particolarmente analitico, che la Corte suddivide in tre nuclei di censure: p.ti 4-6 *Diritto*), mentre il TAR Lazio sospetta la violazione della riserva di legge ex art. 23 Cost. La decisione della Corte è per il **rigetto di tutte le questioni**. Data la complessità della motivazione, ci si limita in questa sede a segnalare alcuni passaggi particolarmente interessanti.

Innanzitutto, la Corte **ribadisce la propria giurisprudenza in merito alla natura dell'IMU**, che «in quanto istituita e disciplinata con legge dello Stato, è un tributo erariale (sentenza n. 123 del 2010; nello stesso senso, sentenze n. 40 del 2016, n. 121 del 2013 e n. 97 del 2013), seppur "derivato" in ragione della devoluzione del gettito (sentenza n. 121 del 2013). La sua disciplina ricade dunque "nella materia 'ordinamento tributario dello Stato', che l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. riserva alla competenza legislativa statale" (sentenza n. 121 del 2013; nello stesso senso sentenze n. 26 del 2014 e n. 97 del 2013)» (sentenza n. 280 del 2016), anche per quanto attiene alla normativa di dettaglio (sentenza n. 121 del 2013). Ciò vale altresì per il relativo regime agevolativo, che costituisce un'integrazione della disciplina del tributo (sentenze n. 30 del 2012 e n. 123 del 2010)». Da tale qualificazione deriva tra l'altro che «**la disciplina di agevolazioni fiscali o benefici tributari di qualsiasi specie costituisce esercizio di un potere ampiamente discrezionale del legislatore** (ordinanza n. 46 del 2009), «censurabile solo per la sua eventuale palese arbitrarietà o irrazionalità» (ex multis, sentenza n. 177 del 2017), «a maggior ragione quando, come nella specie, la questione di costituzionalità sia diretta a limitare e non ad ampliare l'ambito del beneficio e risulti, quindi, sollevata in malam partem» (sentenza n. 346 del 2003).». Secondo la Corte, nella fattispecie in esame «non ricorre nessuna di tali ipotesi».

In secondo luogo, merita sottolineare il passaggio argomentativo (p.to 6 *Diritto*) relativo alla **disciplina delle variazioni compensative e al grado di affidabilità delle relative previsioni**, in relazione alla **necessità di garantire la copertura delle spese** previste e precedentemente coperte con un'entrata diversa. La Corte premette che, a fronte dell'abbandono di «un sistema collaudato in tempi recenti a favore di un altro, che potrebbe indurre rilevanti divari in territori caratterizzati da una strutturale carenza di risorse», **in linea astratta la doglianza regionale** di eccessiva incertezza sulla copertura delle spese già contabilizzate «**non è implausibile**»: Tuttavia, l'illegittimità non sussiste nel caso concreto, perché, come prescritto dalla giurisprudenza precedente su tema (ampiamente richiamata) «il legislatore si è dato carico dei potenziali squilibri che potrebbero verificarsi, ponendovi rimedio sia nello stabilire la temporaneità e la

sperimentalità delle disposizioni impugnate, sia predisponendo meccanismi correttivi degli eventuali scompensi».

Da ultimo, si segnala l'argomentazione di rigetto delle q.l.c. sollevate dal TAR Lazio, in merito alla **presunta violazione della riserva di legge ex art. 23 Cost.** La Corte ricorda che «non vi è dubbio che le norme di agevolazione tributaria siano anch'esse, come le norme impositive, sottoposte alla riserva relativa di legge di cui all'art. 23 Cost., perché realizzano un'integrazione degli elementi essenziali del tributo (sentenza n. 123 del 2010). Ne consegue che i profili fondamentali della disciplina agevolativa devono essere regolati direttamente dalla fonte legislativa». Ribadisce inoltre che la legge «non deve limitarsi a fissare i tetti massimi dell'importo delle agevolazioni accordate, ma deve determinare in modo sufficiente anche le fattispecie di agevolazione, individuandone gli elementi fondamentali, quali i presupposti soggettivi e oggettivi per usufruire del beneficio» (sentenza n. 60 del 2011)». Con un **richiamo esplicito all'istruttoria parlamentare** (audizione ISTAT), la Corte rileva tuttavia che nel caso in esame, ai fini dell'individuazione delle "zone montane", la norma «utilizza un elenco preesistente, non più aggiornato dal 2009, i cui dati (quanto a "montanità") l'ISTAT ha raccolto e diffuso per finalità informative e ai quali il legislatore ha attinto». In tal modo, «non reca una norma "in bianco" che si limiti a prevedere il potere in capo all'amministrazione, così priva di vincoli nella possibilità di incidere sulla sfera generale di libertà dei cittadini». [C. Bergonzini]

I PRIMI SEI COMMI DELL'ART. 13 DEL T.U. IN MATERIA DI SPESA E GIUSTIZIA SI APPLICANO AL PROCESSO CIVILE, MA NON A QUELLO TRIBUTARIO

Corte cost., sent. 6 dicembre 2017 – 2 febbraio 2018, n. 18, Pres. Grossi, red. Carosi

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 13, comma 1-quater d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115]

(art. 111, secondo comma Cost.)

La sentenza dichiara l'inammissibilità delle questioni sollevate dalla Commissione tributaria regionale di Catanzaro aventi ad oggetto l'art. 13 comma 1-*quater* del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 («Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese e giustizia»). Il giudice a quo con due ordinanze (nn. 49 del 2017 e 53 del 2017), decise unitamente dalla Corte costituzionale, dubita della legittimità della citata norma nella parte in cui la stessa dispone che **«quando l'impugnazione, anche incidentale, è respinta integralmente o è dichiarata inammissibile o improcedibile, la parte che l'ha proposta è tenuta a versare un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per la stessa impugnazione principale o incidentale, ai sensi dell'art. 13 comma 1-bis»**. Nel caso di specie, pur ritenute infondate entrambe le impugnazioni proposte – sia quella principale sia quella incidentale – essendo l'appellante principale l'amministrazione dello Stato, verrebbe, in quanto tale, ritenuta esonerata dal pagamento del contributo unificato mediante la prenotazione a debito e, conseguentemente, non assoggettata all'obbligo del versamento dell'ulteriore importo previsto dalla legge, conformemente a quanto ritenuto dalla giurisprudenza di legittimità. Ciò – ad avviso del rimettente – renderebbe la norma lesiva del principio della parità delle parti di cui all'art. 111 secondo comma Cost. **Il raddoppio del contributo unificato, infatti, in caso di reiezione dell'impugnazione, mirando a scoraggiare contestazioni dilatorie o pretestuose, dovrebbe poter colpire indifferentemente tutte le parti del processo**

tributario, incluso lo Stato. La Corte costituzionale ritiene tuttavia inammissibili le questioni proposte a causa di un **difetto di motivazione sulla rilevanza**: il giudice rimettente, **muovendo da un'erronea e non consolidata premessa interpretativa**, ritiene infatti che la norma censurata trovi applicazione nel processo tributario. **Al contrario, invece, l'art. 13 comma 1-*quater***, richiamando rispetto agli ulteriori importi dovuti il comma 1-*bis* del medesimo art. 13, a sua volta rivolto al contenuto del precedente comma 1, **riguarderebbe esclusivamente il contributo unificato del processo civile.** Una precedente sentenza del giudice delle leggi (Corte cost. n. 78/2016) aveva già precisato come **i primi sei commi dell'art. 13 del «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia» si applicassero al processo civile e non a quello tributario.** [A. Chiusolo]

L'ABROGAZIONE DELLA PENSIONE PRIVILEGIATA PER LA GENERALITA' DEI DIPENDENTI PUBBLICI NON VIOLA IL PRINCIPIO DI UGUAGLIANZA

Corte cost., sent. 10 gennaio – 2 febbraio 2018, n. 20, Pres. Lattanzi, red. Sciarra

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 6 d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214]

(art. 3 Cost.)

La Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Puglia, giudice unico delle pensioni, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 6 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214. La disposizione censurata abroga l'istituto della **pensione privilegiata** per la generalità dei dipendenti pubblici e conserva tale beneficio soltanto agli appartenenti «al comparto sicurezza, difesa, vigili del fuoco e soccorso pubblico». Il rimettente denuncia il contrasto della disciplina in esame con l'art. 3 Cost., sottolineando da un lato una irragionevole disparità di trattamento a danno della generalità dei dipendenti pubblici e, dall'altro, il contrasto con il principio di ragionevolezza e di proporzionalità, posto che i risparmi attesi non sarebbero analiticamente stimati.

Secondo la Corte, sotto il primo profilo, «la disciplina della pensione privilegiata, contraddistinta da una spiccata specialità sul versante oggettivo e soggettivo, non può assurgere a *tertium comparationis*, idoneo a giustificare l'estensione della normativa derogatoria a tutti i dipendenti pubblici. Il regime speciale apprestato dal legislatore rispecchia la peculiarità dei comparti difesa, sicurezza, vigili del fuoco e soccorso pubblico, individuati secondo caratteristiche ragionevolmente omogenee, e si raccorda, per un verso, al più elevato livello di rischio ordinariamente connesso al servizio svolto nei comparti indicati e, per altro verso, alla mancanza di una specifica tutela assicurativa contro gli infortuni per le infermità contratte dai dipendenti di tali settori».

In ordine al secondo profilo, alla **carente illustrazione delle esigenze finanziarie** e dei risparmi è conferito rilievo di un indice sintomatico dell'irragionevolezza del bilanciamento ma nell'ambito di uno scrutinio più ampio, diretto a ponderare ogni elemento rivelatore dell'arbitrarietà e della sproporzione del sacrificio imposto agli interessi costituzionali rilevanti. Nel caso di specie, il legislatore «ha indicato in maniera puntuale gli ostacoli che si frappongono a una plausibile previsione dei risparmi e rendono ineludibile una

valutazione «a consuntivo». L'eliminazione della pensione privilegiata, attuata nell'ambito di un graduale disegno di armonizzazione, non contrasta, pertanto, sotto il profilo dedotto dal rimettente, con il generale canone di ragionevolezza» [A. Cossiri].

**ANCORA SUI MUTAMENTI DI CIRCOSCRIZIONI COMUNALI.
LE «POPOLAZIONI INTERESSATE» VANNO CONSULTATE ANCHE SE NON È
ISTITUITO UN NUOVO COMUNE**

Corte cost., sent. 23 gennaio – 9 febbraio 2018, n. 21, Pres. Lattanzi, red. Zanon

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Legge della Regione autonoma Sardegna 16 marzo 2017, n.4 (Ridefinizione dei confini tra i Comuni di Magomadas e Tresnuraghes)]

(3 e 45 St. Sardegna; art. 133 Cost.)

Nel solco della propria giurisprudenza, la Corte ha ribadito che, ai sensi dell'art. 133 Cost., anche nei casi in cui la modifica di circoscrizioni comunali non comporti l'istituzione di un nuovo Comune, ma la mera modifica territoriale di Comuni già esistenti, deve essere disposta la previa consultazione delle popolazioni interessate (cfr. sentt. nn. 214 del 2010, 279 del 1994) anche se si tratta di Regioni a statuto speciale (sent. n. 453 del 1989, secondo cui tale previsione costituisce il riconoscimento del **«principio di autodeterminazione delle popolazioni locali»** che condiziona anche la potestà legislativa delle Regioni autonome). D'altra parte, una disposizione di tenore letterale analogo è contenuta nell'art. 45 St. Sardegna, anch'esso invocato come parametro dalla difesa erariale. L'indizione della consultazione popolare può invece essere evitata solo laddove non si tratti di «variare le circoscrizioni comunali, bensì di definire una situazione di incertezza» a fronte di confini non ben delineati o marcati. Circostanza che non ricorrerebbe nel caso nella variazione delle circoscrizioni dei Comuni di Magomadas e Tresnuraghes che sarebbe stata «dettata da esigenze di razionalizzazione». Ne consegue l'illegittimità della legge censurata. [F. Conte]

**LA REVOCA DELLA PATENTE NON È UNA SANZIONE AI SENSI DELL'ART. 7 CEDU,
MA L'AUTOMATISMO DELL'APPLICAZIONE AMMINISTRATIVA È ILLEGITTIMO**

Corte cost. 23 gennaio-9 febbraio 2018, n. 22, Pres. Lattanzi, Red. Morelli

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

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art.120, commi 1 e 2 del d.lgs 285/1992 (Codice della strada), come sostituito dall'art.3, comma 52, lettera a) della l. 94/2009]

(artt.3, 11, 16, 25, 27, 111 e 117, primo comma Cost. in relazione all'art.7 della CEDU)

La Corte costituzionale accoglie solo in parte le censure di costituzionalità mosse dai remittenti sull'art.120 del d.lgs 285/1992 (**Codice della strada**) come sostituito dall'art.3, comma 52 lettera a) della legge 94/2009 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica)

riguardanti la **revoca della patente di guida** da parte del **prefetto** in seguito a condanne per i reati (in materia di stupefacenti) di cui agli artt. 73 e 74 del TU di cui al DPR n.309 del 2009. Questo modifica del **Codice della strada** prevedeva, infatti, con la rubrica "**Requisiti morali** per ottenere il rilascio dei titoli abilitativi di cui all'art.116 che «non possono conseguire la patente di guida i delinquenti abituali, professionali o per tendenza e coloro che sono o che sono stati sottoposti a misure di sicurezza personali [...], le persone condannate per i **reati in materia di stupefacenti** di cui agli artt. 73 e 74 del Testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n.309» e al comma 2 che se queste **condizioni successive subentrano in un momento successivo al rilascio della patente**, il prefetto deve **revocare la patente di guida**.

Dopo aver rigettato due delle tre ordinanze, una per difetto iudicis di giurisdizione e l'altra per difetto di rilevanza, la Corte entra nel merito delle questioni sollevate dal Tribunale di Genova. Il **thema decidendum** riguarda due differenti questioni che vengono analizzate separatamente: una sul **carattere di sanzione**, vista la possibile applicazione **retroattiva**, ai sensi dei noti **Engel criteria** elaborati dalla Corte EDU in relazione **all'art.7 della CEDU**, l'altra sulla **ragionevolezza dell'automatismo della revoca prefettizia** della patente di guida. Per quanto riguarda il primo profilo, i **giudici costituzionali** negano che tale misura possa avere il carattere di sanzione, sicuramente **non** di carattere penale ma nemmeno **assimilabile alla nozione di «sanzione sostanziale»** come intesa dalla giurisprudenza convenzionale. Infatti, la Corte ricorda che «come più volte ribadito dalla Corte di legittimità, la **revoca della patente**, nei casi previsti dall'art.120 in esame, non ha natura sanzionatoria, né costituisce conseguenza accessoria della violazione di una disposizione in tema di circolazione stradale, ma rappresenta la **constatazione dell'insussistenza (sopravvenuta) dei "requisiti morali"** prescritti per il conseguimento di quel titolo di abilitazione». In questo la revoca **differisce dal ritiro della patente** disposto dal giudice penale ai sensi dell'art.85 del DPR 209/1990, in quanto **non risponde ad una funzione «punitiva, retributiva o dissuasiva»** ma ha la **sua ratio** in un **«perimetro di affidabilità morale**, cui è rilasciata la patente di guida e nella selezione di ipotesi in presenza delle quali tale affidabilità viene meno». Non è utilizzabile dunque, per questi motivi, la giurisprudenza elaborata dalla Corte EDU in materia di sanzioni «sostanzialmente penali» ed è, invece, ammissibile - essendo **la revoca un «effetto riflesso»** - **l'applicazione anche per i reati commessi anteriormente all'entrata in vigore della legge ma la cui condanna sia intervenuta dopo tale data**. Per quanto riguarda il secondo profilo, invece, la Corte accoglie le censure riguardanti **l'irragionevolezza dell'automatismo** per due ordini di ragioni. La prima concerne la scelta del legislatore di **ricollegare la revoca della patente «ad una varietà di fattispecie, non suscumbibili in termini di omogeneità»**, includendo anche **reati di lieve entità** (come nel caso della ricorrente nel procedimento principale) e alla possibilità che questi reati possano «essere **risalenti nel tempo**, rispetto alla data di definizione del giudizio», il che dovrebbe **escludere il carattere dell'attualità**, necessario per l'automatismo della revoca. La seconda riguarda, invece, **l'automatismo della revoca**, disposta dal prefetto, rispetto alla **discrezionalità del "ritiro"**, che può essere disposto dal **giudice penale**. Pur riconoscendo che i due istituti rispondono a logiche e operano su piani diversi, la contraddizione si evidenzia nel fatto che **le misure si «ricollegano al medesimo fatto-reato e, sul piano pratico, incidono in senso identicamente negativo sulla titolarità della patente»** e la conseguenza disposta dal legislatore è **irragionevole** perché prevede, nel caso del **giudice penale**, la "**facoltà**" di disporre il **ritiro**, mentre nel caso del **prefetto**, il "**dovere**" di disporre la **revoca**. [F. Medico]

**E' INAMMISSIBILE LA QUESTIONE OVE IL GIUDICE A QUO NON INDIVIDUI
CORRETTAMENTE LA NORMA PRODUTTIVA DELL'EFFETTO CENSURATO**

Corte cost., sent. 10 gennaio – 9 febbraio 2018, n. 23, Pres. Grossi, red. Prosperetti

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 5, c. 1, l. 2 agosto 1990, n. 233 e dell'art. 1, c. 18, l. 8 agosto 1995, n. 335]

(art. 3, c. 1, Cost.)

Il Tribunale ordinario di Trento solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, c. 1, l. 2 agosto 1990, n. 233 (Riforma dei trattamenti pensionistici dei lavoratori autonomi), e dell'art. 1, c. 18, l. 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), nelle parti in cui individuano, rispettivamente le ultime 520 settimane e 780 settimane coperte da contribuzione – cui si riferiscono i redditi da computare per la determinazione del reddito medio annuo costituente la base di calcolo del trattamento pensionistico – in quelle anteriori alla data di insorgenza del diritto alla decorrenza della pensione, anziché in quelle anteriori alla data di maturazione dei requisiti per l'accesso al pensionamento. Il giudice rimettente ritiene che le disposizioni scrutinate siano irragionevoli e, come tali, contrarie all'art. 3 Cost., nel far decorrere dalla data di accesso al pensionamento le settimane coperte da contribuzione cui riferire i redditi da computare, qualora ciò determini, come avvenuto nel caso in esame nel giudizio *a quo*, un trattamento peggiore rispetto a quello calcolabile al momento del conseguimento del requisito pensionistico, nonostante l'ulteriore attività lavorativa, con correlata contribuzione, espletata nel periodo di attesa imposto dal sistema della "finestra mobile".

La Corte dichiara la questione inammissibile, per non corretta individuazione della norma denunciata. Il rimettente evidenzia l'irragionevolezza di una successiva contribuzione, conseguita per l'attività lavorativa espletata durante il periodo della "finestra", che invece di determinare un incremento del trattamento pensionistico calcolabile alla data di maturazione dei suoi requisiti, ne comporta, come nel caso di specie, una riduzione. Tuttavia, **l'effetto così segnalato dal rimettente non è determinato dalle disposizioni scrutinate.** [A. Cossiri]

**LA CORTE SI PRONUNCIA SUL TRATTAMENTO ECONOMICO DEI CONSIGLIERI DI
STATO, SULL'EQUIPARABILITA' TRA DECISIONE AMMINISTRATIVA E PRONUNCIA
GIURISDIZIONALE E SUI CARATTERI DELLA GENERALITA' E DELL'ASTRATTEZZA
PROPRI DELLE NORME LEGISLATIVE ORDinarie**

**Corte cost., sent. 10 gennaio 2018 - 9 febbraio 2018, n. 24, Pres. Lattanzi, red. De
Pretis**

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti n. [1/16](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[L. n. 388 del 200, art. 50, quarto comma]

(art. 3, 97 e 117, primo comma, Cost, in relazione agli art. 6 e 13 CEDU ; art. 3, 24, 97, 111 e 117, primo comma, Cost, in relazione agli art. 6 e 13 CEDU)

La Corte si pronuncia su **due ordinanze di rimessione** proposte, l'una, **dall'adunanza plenaria del consiglio di Stato** e l'altra **dalla quarta sezione del Consiglio di Stato**, aventi ad **oggetto l'art. 50, comma 4, della legge 23 dicembre 2000, n. 388**, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)», **con riferimento, rispettivamente, agli artt. 3, 97 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 13 della CEDU e agli artt. 3, 24, 97, 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo sempre in relazione agli artt. 6 e 13 della CEDU.**

In particolare l'adunanza plenaria del Consiglio di Stato dubita della **legittimità costituzionale dell'art. 50, comma 4, della legge 23 dicembre 2000, n. 388**, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)», **nella parte in cui prevede che «[i]l nono comma dell'articolo 4 della legge 6 agosto 1984, n. 425, si intende abrogato dalla data di entrata in vigore del [...] decreto-legge n. 333 del 1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 359 del 1992, e perdono ogni efficacia i provvedimenti e le decisioni di autorità giurisdizionali comunque adottati difformemente dalla predetta interpretazione dopo la data suindicata» (penultimo periodo), e che «[i]n ogni caso non sono dovuti e non possono essere eseguiti pagamenti sulla base dei predetti decisioni o provvedimenti» (ultimo periodo).** La medesima questione, in relazione a parametri diversi, era peraltro già pervenuta alla Corte, la quale, con sentenza n. 282 del 2005, la dichiarò non fondata, sul presupposto che le decisioni adottate con decreto del Presidente della Repubblica in sede di ricorso straordinario non avevano la natura né gli effetti degli atti di tipo giurisdizionale. **Non diversamente da allora, e nonostante le modifiche legislative intervenute con l'art. 69 della legge 18 giugno 2009, n. 69 e con l'art. 7, comma 8, del codice del processo amministrativo, che pure hanno attribuito al decreto presidenziale la natura di decisione di giustizia, non sarebbe tutt'ora possibile attribuire la natura sostanziale di giudicato alle decisioni rese precedentemente e in un contesto normativo diverso. La questione viene dunque posta in riferimento non già agli artt. 102, primo comma, e 103, primo comma, Cost, come fatto nel caso precedente, ma piuttosto agli artt. 6 e 13 della CEDU, come interpretati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo cui le decisioni amministrative irrevocabili espressione di «judicial review» sono «equated to a Court decision».** Nel dichiarare la questione infondata, la Corte esclude la pertinenza dei precedenti richiamati nell'ordinanza di rimessione, e si sofferma sull'unico che ritiene di rilievo per il caso al suo esame, la sentenza *Romashov contro Ucraina*, che fonda però l'equiparabilità della decisione amministrativa a una pronuncia giurisdizionale su tre caratteri non replicabili nel caso di specie, che sono propri della normativa nazionale ucraina: il ricorso alla «labour disputes commission» è obbligatorio per la soluzione di controversie in materia di rapporti di lavoro (art. 224 del codice del lavoro ucraino); la decisione della commissione può essere appellata davanti a una corte (art. 228); per la sua esecuzione è comunque possibile procedere giudizialmente (art. 230).

Uguualmente infondata sarebbe, ad avviso della Corte, la censura mossa in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., tale per la legge n. 388 del 2000, essendo una legge-provvedimento diretta a incidere in via retroattiva su posizioni consolidate a seguito di decisioni irreversibili, tratterebbe in modo discriminatorio i suoi destinatari (art. 3 Cost.) e, al contempo, lederebbe il canone di imparzialità della pubblica amministrazione, che, nell'applicarla, sarebbe chiamata a perseguire un interesse di parte e non generale (art. 97 Cost.). Ad avviso della Corte infatti, la norma, che pure offre un'interpretazione destinata a valere non solo nei riguardi di coloro che al momento della sua entrata in vigore avevano rapporti controversi con l'amministrazione, sarebbe in realtà rivolta nei confronti di tutti coloro che, anche in futuro, si trovassero nella stessa situazione. La norma, dunque, non si rivolgerebbe a destinatari «determinati o di numero limitato», e il rilievo della disposizione in questione nella definizione di una lite in corso costituiscono, secondo la Corte, «evenienze [...] non influenti per circoscrivere la produzione di effetti esclusivamente nei confronti dei ricorrenti nel giudizio a quo». **La disposizione impugnata, per lo stesso motivo, non presenterebbe contenuto particolare e concreto** dettando invece una regola di carattere astratto. Esclusa dunque la natura di legge-provvedimento della norma impugnata – e con essa la necessità del vaglio di costituzionalità riservato a questi atti – la Corte conclude per l'infondatezza di tutte le censure basate su tale erroneo assunto. **Le questioni sollevate dalla quarta sezione del Consiglio di Stato, sono invece considerate inammissibili.** La questione viene giudicata **irrilevante alla luce del fatto che la riproposizione in un nuovo giudizio**, da parte dei medesimi ricorrenti, della stessa azione di ottemperanza **trovrebbe un ostacolo insormontabile nella preclusione da giudicato**, che il Presidente del Consiglio dei ministri afferma di avere eccepito nel giudizio a quo e che sarebbe comunque rilevabile d'ufficio. [A. Arcuri]

**LA CORTE SI PRONUNCIA SULLA LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE
DELL'APPLICAZIONE DELL'IMPOSTA UNICA SULLE SCOMMESSE E I CONCORSI
PRONOSTICI ALLE RICEVITORIE OPERANTI COME CENTRI DI TRASMISSIONE
DATI PER CONTO DI BOOKMAKERS PRIVI DI CONCESSIONE**

Corte cost., sent. 23 gennaio 2018 - 14 febbraio 2018, n. 27, Pres. Lattanzi, red. Amato

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti n. [2/16](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[D.Lgs. n. 504 del 1998, artt. 3 e 4 primo comma, lett. b), n. 3; L. n. 220 del 2010, art. 1 sessantaseiesimo comma]

(art. 3, e 53 Cost.)

La Commissione tributaria provinciale di Rieti ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli **artt. 3 e 4, comma 1, lettera b), numero 3), del decreto legislativo 23 dicembre 1998, n. 504** (Riordino dell'imposta unica sui concorsi pronostici e sulle

scommesse, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 3 agosto 1998, n. 288), e dell'art. 1, comma 66, lettera b), della legge 13 dicembre 2010, n. 220, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011)», con riferimento agli articoli 3 e 53 della Costituzione, nella parte in cui, secondo il diritto vivente, prevedono che soggetti passivi dell'imposta unica sui concorsi pronostici e sulle scommesse siano anche le ricevitorie operanti come centri di trasmissione dati (CTD) per conto di bookmakers privi di concessione.

Preliminarmente la Corte ha dichiarato l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale proposta nei confronti dell'art. 4, comma 1, lettera b), numero 3), del d.lgs. n. 504 del 1998. Ad avviso della Corte infatti, le censure mosse contro tale disposizione non risultano dalla motivazione delle ordinanze, dove nulla è detto circa la rilevanza della disciplina in esame rispetto ai giudizi a quibus e le ragioni di contrasto con i parametri costituzionali invocati. A tal proposito, la Corte richiama la propria giurisprudenza sul principio dell'autosufficienza dell'ordinanza di rinvio, che esclude la possibilità di ampliare il *thema decidendum* proposto dal rimettente.

La Corte dichiara invece, solo parzialmente fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata nei confronti dell'art. 3 del d.lgs. n. 504 del 1998, e dell'art. 1, comma 66, lettera b), della legge n. 220 del 2010. Secondo la Corte infatti, l'assoggettamento ad imposta anche del ricevitore operante per bookmaker sfornito di concessione non sarebbe di per sé irragionevole. Tale scelta infatti, rappresenta il tentativo di evitare l'irragionevole esenzione per gli operatori posti al di fuori del sistema concessorio, i quali finirebbero per essere favoriti per il solo fatto di non avere ottenuto la necessaria concessione, ovvero di operare per conto di chi ne sia privo, dando così effettiva garanzia al principio di lealtà fiscale. Secondo la Corte poi, il legislatore del 2010 avrebbe fatto corretto ricorso allo strumento interpretativo, individuando una possibile variante di senso della disposizione interpretata, e non già agendo retroattivamente, e surrettiziamente, sulla fattispecie normativa in chiave innovativa, ribadendo, da un lato, che l'imposta è dovuta anche nel caso di scommesse raccolte al di fuori del sistema concessorio e stabilendo, altresì, che il generale concetto di "gestione" include anche l'attività svolta "per conto di terzi", compresi i bookmakers con sede all'estero e privi di concessione. La Corte non ritiene inoltre che la scelta di assoggettare all'imposta i titolari delle ricevitorie operanti per conto di soggetti privi di concessione violi il principio di capacità contributiva di cui all'art 53 Cost. come invece è dubitato dal rimettente, secondo il quale verrebbe onerato del carico fiscale un soggetto privo della capacità contributiva individuata quale fatto generatore del tributo. Con riferimento ai rapporti successivi al 2011, ossia alla data di entrata in vigore della disposizione interpretativa dell'art. 1, comma 66, lettera b), non sussiste infatti, ad avviso della corte, la denunciata impossibilità di traslazione dell'imposta da parte del titolare della ricevitoria, poiché il titolare della ricevitoria ha in realtà la possibilità di trasferire il carico tributario sul bookmaker per conto del quale opera. Secondo la Corte però, tali argomenti non sarebbero replicabili con riferimento all'applicazione della disciplina in esame alle annualità fiscali antecedenti all'entrata in vigore della disciplina interpretativa del 2010, laddove non potrebbe aver luogo la traslazione dell'imposta. Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3 del d.lgs. n. 504 del 1998, e dell'art. 1, comma 66, lettera b), della legge n. 220 del 2010 sono

perciò giudicate fondate, limitatamente alla parte in cui essi si applicano alle annualità d'imposta precedenti al 2011. [A. Arcuri]

IL "SEGUITO" DELLA CONDANNA UE PER OMESSA BONIFICA DI DISCARICA: NON SUSSISTE MATERIA PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE

Corte cost., sent. 9 gennaio – 14 febbraio 2018, n. 28, Pres. Lattanzi, red. Amato

Ricorsi segnalati nel Bollettino delle questioni pendenti n. [3/2016](#) e n. [4/2016](#)

Giudizio per conflitto di attribuzione tra enti

[decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 26/11/2015; nota Direzione Generale per i rifiuti e l'inquinamento del Ministero dell'ambiente, n. 1528 del 2016; nota del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Ispettorato Generale per i rapporti finanziari con l'UE, n. 31511 del 2016]

(artt. 24, 117, comma 2, lett. s), 119, 120, comma 2, Cost.; art. 250, d.lgs. n. 152 del 2006; art. 8, l. n. 131 del 2003; artt. 41 e 43, commi 4 e 7, l. n. 234 del 2012)

Con tre ricorsi **la Regione Emilia-Romagna ha contestato alcuni atti statali inerenti alla bonifica di una discarica abusiva** sita nel Comune di San Giovanni in Persiceto, aventi come presupposto comune la **condanna subita dall'Italia, nel 2007, da parte della Corte di giustizia dell'UE e l'irrogazione, nel 2014, di una sanzione pecuniaria per mancato adempimento all'obbligo di bonifica** (in realtà avvenuto – come rimarca la Corte – ma comunicato tardivamente alla Commissione europea per difetto di collaborazione tra gli enti coinvolti). In particolare, gli atti impugnati sono la diffida del Presidente del Consiglio dei ministri indirizzata alla Regione e al Comune di San Giovanni in Persiceto per la conclusione del procedimento di messa in sicurezza dell'area della discarica, la nota ministeriale riguardante l'insussistenza dei presupposti per il ritiro o la modifica della diffida e la nota del MEF di avvio del procedimento di rivalsa nei confronti del Comune e della Regione per il recupero delle somme pagate in virtù della condanna europea. **I ricorsi sono dichiarati inammissibili.** La ragione risiede nell'assenza del «necessario presupposto affinché le doglianze proposte possano assumere rilievo in sede di giurisdizione costituzionale»: **la Regione non ha contestato l'alterazione dell'ordine costituzionale delle attribuzioni, ma ha sostanzialmente richiesto alla Corte di risolvere la controversia relativa all'interpretazione e applicazione della normativa ordinaria** in una materia di cui non mette in dubbio l'esclusiva competenza statale. **L'istanza regionale, dunque, «avrebbe dovuto essere fatta valere nelle appropriate sedi giurisdizionali».** [C. Domenicali]

SULLA "ROTTAMAZIONE" DELLE CARTELLE ESATTORIALI PUÒ DECIDERE LO STATO, ANCHE SE I TRIBUTI SONO REGIONALI

Corte cost., sent. 23 gennaio – 14 febbraio 2018, n. 29, Pres. Lattanzi, red. Coraggio

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 6, co. 1 e 10, e 6 ter, del decreto-legge 22/10/2016, n. 193, convertito, con modificazioni, dalla legge 01/12/2016, n. 225]

(artt. 3, 117, co. 3 e 4, 119, co. 1 e 2, Cost.)

A chi spetta stabilire se e come attuare la rottamazione delle cartelle esattoriali, quando si tratta di tributi propri degli enti territoriali? La sentenza in esame affronta la questione su ricorso della Regione Toscana, che aveva impugnato la disciplina della c.d. rottamazione delle cartelle (nella versione del Decreto fiscale 2016), per violazione: dell'art. 117 Cost, dato che «la definizione agevolata [...] sarebbe stata prevista anche per tributi regionali rispetto ai quali sussisterebbe la potestà legislativa della Regione»; dell'art. 119 Cost., perché le disposizioni impugnite «priverebbero le Regioni di una entrata, senza prevedere meccanismi di ristoro o di compensazione, almeno per quelle virtuose nel recupero dei propri crediti tributari, così impedendo il corretto esercizio delle attribuzioni regionali, con la conseguente violazione della loro autonomia finanziaria»; dell'art. 3 Cost, perché l'applicabilità della disciplina statale impugnata dipendeva da un fattore "casuale", cioè la scelta dell'ente territoriale di avvalersi di Equitalia per la riscossione coattiva, invece di rivolgersi a concessionari privati (caso in cui gli enti territoriali potevano scegliere se aderire o meno alla "rottamazione").

La Corte decide per il **rigetto di tutte le questioni**, inquadrando la misura in esame «in un più ampio contesto normativo (art. 1 del d.l. n. 193 del 2016) caratterizzato dallo scioglimento, a decorrere dal 1° luglio 2017, delle società del Gruppo Equitalia (ad eccezione di Equitalia giustizia spa che continua a occuparsi della gestione del Fondo unico giustizia), con la conseguente attribuzione delle relative funzioni ad un apposito ente pubblico economico (Agenzia delle entrate-Riscossione)». In tale contesto, come emerge in particolare dal **Dossier dell'Ufficio Studi del Senato dedicato al decreto fiscale, espressamente citato**, «la finalità principale della definizione agevolata è quella di evitare che l'ente subentrante ad Equitalia si trovi già ad avere un pesante arretrato tale da condizionare l'avvio e l'attuazione della riforma strutturale».

Inquadrata la "rottamazione" nella «riforma di sistema, sia pure limitata nel tempo, avente ad oggetto specificamente la riscossione mediante ruoli», ne consegue che «non può assumere rilievo il fatto che siano coinvolte anche le imposte "proprie" delle Regioni [...] atteso che, sul piano formale, non si giustificerebbero modalità diverse di una procedura naturalmente unitaria, e, sul piano sostanziale, ne deriverebbe la necessità di moltiplicare l'emissione dei ruoli in relazione ai differenti tipi di imposte, con un appesantimento operativo incompatibile con la finalità perseguita di migliorare la razionalità e la efficienza del sistema». Ricorrono quindi, secondo la Corte, «le condizioni che legittimano l'esercizio della potestà legislativa concorrente dello Stato del «coordinamento [...] del sistema tributario» ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. nonché dell'art. 119, secondo comma, Cost., e in conseguenza non sussiste la lamentata lesione delle competenze regionali in materia di autonomia finanziaria».

Quanto alla **denunciata violazione dell'art. 3 Cost, la Corte dichiara ammissibile la questione** «poiché viene adeguatamente correlata ai parametri di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., in relazione all'art. 119 Cost.» e dimostra quindi la ridondanza della violazione sul riparto di competenze (rif. sentt. 261 e 169 del 2017). Nel merito, tuttavia, la questione non è fondata perché «la riforma ha un ambito specifico e limitato», che riguarda la riscossione tramite la emissione di ruoli, dal quale «rimane dunque estraneo il sistema dell'ingiunzione, che è gestito dagli enti impositori, direttamente ovvero tramite affidamento a terzi». Se – prosegue la motivazione – «il legislatore statale ha ritenuto di prendere in considerazione anche questa procedura esecutiva, appare corretto che sia stata rimessa agli stessi enti la scelta della estensione o meno della definizione agevolata, oltre alla relativa disciplina, nel rispetto dell'ordinario riparto di competenze». [C. Bergonzini]

**VA RISPETTATA LA DISCREZIONALITÀ DEL LEGISLATORE
IN PUNTO DI TUTELA DEI DIRITTI PATRIMONIALI DEGLI
ACQUIRENTI DEGLI IMMOBILI DA COSTRUIRE**

Corte Cost. Sent 24 gennaio – 29 febbraio 2018, , n. 32, Pres. Lattanzi, Red. Amoroso.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[artt. 1, co. 1, lett. d); 5 e 6, co. 1, lettera i), del D.Lgs. n. 122 del 2015]

(Art. 3 Cost.)

Sollecitata dal Tribunale di Siena a pronunciarsi in merito agli articoli 1, co. 1, lett. d), 5 e 6, co. 1, lett. i), del D.Lgs. n. 122 del 2015, recante *Disposizioni patrimoniali per la tutela degli acquirenti degli immobili da costruire*, la Corte Costituzionale ha ritenuto rilevante (e poi infondata) unicamente la q.l.c. riferita all'art. 1, co. 1, lett. d), norma che, ponendo la "nozione di «immobile da costruire», definisce l'ambito applicativo della normativa di tutela in questione".

Nello specifico il giudice *a quo* rileva una differente disciplina (e quindi tutela) apprestata dalla normativa in favore degli acquirenti degli immobili da costruire per i quali sia già stato richiesto il permesso di costruire e gli acquirenti di immobili a costruire per i quali, al contrario, tale permesso non sia stato richiesto.

La normativa, infatti, prevede in favore degli acquirenti di immobili da costruire una serie di garanzie, fra le quali si annovera l'obbligo per il costruttore, a pena di nullità, di procurare il rilascio e provvedere alla consegna, prima della stipula del contratto preliminare d'acquisto, di una fideiussione di importo pari alle somme e al valore di ogni altro eventuale corrispettivo riscosso e da riscuotere prima della stipula del contratto definitivo di compravendita o dell'atto definitivo di assegnazione.

Tuttavia, tale garanzia va obbligatoriamente prestata solo in favore di quegli acquirenti di immobili da costruire in relazione ai quali sia già stato richiesto il permesso di costruire e che siano ancora da edificare o la cui costruzione non risulti essere stata ultimata versando in stadio tale da non consentire ancora il rilascio del certificato di agibilità.

Nel caso di specie, il giudice *a quo*, denunciando la violazione del principio di eguaglianza, solleva q.l.c. del D.lgs. 122 del 2015 nella parte in cui non include fra i soggetti beneficiari della garanzia suddetta anche gli acquirenti di immobili da costruire per i quali non sia stato ancora richiesto il rilascio del permesso da costruire .

La Consulta, dopo aver ricostruito la *ratio* dell'articolato quadro di garanzie apprestate dal citato D.Lgs., rileva che rientra nella piena discrezionalità del legislatore perimetrare l'apparato di tali garanzie, "senza che dal principio di eguaglianza (art. 3, primo comma, Cost.), in riferimento al *tertium comparationis* dedotto dal giudice rimettente, possa farsi derivare un'esigenza costituzionale di parificazione mediante l'estensione delle stesse garanzie anche alla diversa fattispecie della vendita di immobili da costruire per i quali non sia stato neppure richiesto il relativo permesso". [C. Drigo].

**È LEGITTIMA LA CONFISCA ALLARGATA, MA LA CORTE LANCIAMONITO AL
LEGISLATORE**

**Corte cost., sent. 8 novembre 2017 – 21 febbraio 2018, n. 33, Pres. Grossi, red.
Modugno**

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti n. [4/2015](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 12 *sexies*, c. 1, del d.l. 306/1992, convertito, con modificazioni, in l. 356/1992]

(art. 3 Cost.)

Il Giudice delle Leggi dichiara **non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 *sexies*, c. 1, del d.l. 306/1992, convertito, con modificazioni, in l. 356/1992, sollevata, in riferimento all'art. 3 Cost.** La disposizione oggetto del giudizio si inserisce nel più ampio insieme di norme volte a superare la categoria giuridica della confisca classica. Tale necessità – scrive la Corte – risponde alla più alta esigenza di contrastare l'accumulazione illecita di ricchezze da parte della criminalità e, in particolare della criminalità organizzata. In sostanza, **la norma oggetto prevede l'inclusione del delitto di ricettazione tra quelli per cui, in caso di condanna o di applicazione della pena ex art. 444 c.p.p., è sempre disposta la confisca cd. allargata (art. 12 *sexies*).** La cd. confisca allargata rientra in una più generale categoria diffusa in Europa: la confisca dei beni di sospetta origine illecita. **Tale modello presuppone una presunzione di provenienza criminosa dei beni in possesso di soggetti condannati a reati solitamente riconducibili alla criminalità organizzata.** Tali novità sono del resto sostenute anche a livello internazionale ed europeo. Se ne trovano esempi nella Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope (Vienna, 20 dicembre 1988, ratificata e resa esecutiva con l. 328/2000) e nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, adottata a Palermo il 15 dicembre 2000, ratificata e resa esecutiva con l. 146/2006. A livello europeo, la Corte fa riferimento alla decisione quadro 24 febbraio 2005, n. 2005/212/GAI del Consiglio, relativa alla confisca di beni, strumenti e proventi di reato e alla direttiva 3 aprile 2014, n. 2014/42/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea. Tali strumenti richiedono inequivocabilmente «agli Stati membri di riconoscere all'autorità giudiziaria poteri di «confisca estesa», collocabili chiaramente all'interno del ricordato genus della confisca dei beni di sospetta origine illecita». I ricorrenti denunciano la presunta violazione del principio di eguaglianza da parte dell'art. 12 *sexies*. A dire della ricorrente, a essere costituzionalmente illegittimo è la comprensione della condanna o del patteggiamento per il delitto di ricettazione tra i l'insieme dei delitti posti a presupposto della misura oggetto del giudizio. Per la Corte la questione non è fondata. **La ricettazione, quale reato contro il patrimonio, integrato dal fatto di chi, a fini di profitto, «acquista, riceve od occulta denaro o cose provenienti da un qualsiasi delitto, o comunque si intromette nel farle acquistare, ricevere od occultare», è un delitto in grado di determinare una «illecita accumulazione di ricchezza e suscettibile, secondo l'osservazione “sociologica”, di essere perpetrato in forma “professionale” o, [...] continuativa».** A questo devono aggiungersi alcune precisazioni. La prima riguarda **la presunzione di origine illecita dei beni del condannato**, questa sopraggiunge solo nel caso in cui vi è una sproporzione tra i beni e il reddito dichiarato dal condannato. La seconda attiene alla **natura della presunzione**, essa è solo relativa giacché è confutabile dal condannato attraverso la giustificazione della provenienza dei cespiti. La terza precisazione riguarda **la delimitazione temporale della presunzione, la cd. “ragionevolezza temporale”** sviluppata dalla giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezione prima penale, 5 febbraio-21 marzo 2001, n. 11049; sezione quinta penale, 23 aprile-30 luglio 1998, n. 246). Con tale concetto si afferma che il momento di acquisizione del bene non dovrebbe risultare troppo lontano dal periodo di realizzazione del “reato spia”. In sostanza, **i due momenti non devono essere così tanto distanti «da**

rendere *ictu oculi* irragionevole la presunzione di derivazione del bene stesso da una attività illecita, sia pure diversa e complementare rispetto a quella per cui è intervenuta condanna». Tale criterio permette di escludere una «abnorme dilatazione della sfera di operatività dell'istituto della confisca "allargata"». Infine, quarta e ultima precisazione, **all'autorità giudiziaria resta sempre e comunque la possibilità di verificare se il fatto a cui si lega la condanna si discosti «in modo manifesto» dal modello che fonda la presunzione di illecita accumulazione di ricchezza da parte del condannato. Nel concludere, il Giudice delle leggi lascia un chiaro monito al legislatore (punto 12 del considerato in diritto). Precisamente, la selezione dei cd. delitti matrice deve avvenire alla luce di criteri coesi e «ragionevolmente restrittivi», al fine di evitare ingiuste ricadute sul piano delle garanzie [Y. Guerra].**

LA CORTE COSTITUZIONALE DICHIARA INFONDATA LA QUESTIONE DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELL'ART. 83 C.P.P., NELLA PARTE IN CUI NON PREVEDE LA FACOLTÀ DELL'IMPUTATO DI CITARE IN GIUDIZIO IL PROPRIO ASSICURATORE, QUANDO QUESTO SIA RESPONSABILE CIVILE EX LEGGE PER DANNI DERIVANTI DA ATTIVITÀ PROFESSIONALE.

Corte cost., sent. 6 dicembre 2017 - 21 febbraio 2018, n. 34, Pres. Grossi, red. Modugno

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 83 c.p.p.]

(art. 3, e 24 Cost.)

L'art 83 cod. proc. pen., viene portato all'attenzione della Corte perché sospettato di illegittimità costituzionale nella parte in cui non consente all'imputato, nel caso di specie un notaio, la chiamata in giudizio del proprio assicuratore quale responsabile civile, allo stesso modo di quanto avviene – in forza della sentenza n. 112 del 1998 della Corte costituzionale – per l'imputato chiamato a rispondere del danno provocato dalla circolazione di veicoli soggetti ad assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile a norma della legge 24 dicembre 1969, n. 990. A fondamento del dubbio di costituzionalità vi è proprio la **supposta forza espansiva della motivazione della sentenza n. 112 del 1998, secondo la quale **la stessa rifletterebbe il più ampio principio per cui la facoltà di chiamata in giudizio dell'assicuratore dovrebbe essere riconosciuta all'imputato nella generalità dei casi di assicurazione obbligatoria per legge.****

Ad avviso della Corte però, **poiché il legislatore non si è spinto sino a prevedere la possibilità di un'azione diretta del danneggiato nei confronti dell'assicuratore, analoga a quella che contraddistingue la responsabilità civile automobilistica, una decisione di diversa natura, proveniente dalla Corte rappresenterebbe una pronuncia additiva dalla chiara valenza innovativa, preclusa alla stessa Corte e riservata alla discrezionalità del legislatore. Nel dichiarare l'infondatezza della questione proposta, la Corte richiama inoltre precedenti pronunce nelle quali ebbe**

modo di precisare l'esatta portata dei principi affermati dalla sentenza n. 112 del 1998, «le cui enunciazioni si presentano intimamente saldate alle specifiche caratteristiche che rendono del tutto peculiare la posizione dell'assicuratore chiamato a rispondere, ai sensi della legge n. 990 del 1969». [A. Arcuri]

**Poteri sostitutivi e regolamento "sblocca-procedimenti":
bene l'intesa in Conferenza unificata**

Corte cost., sent. 9 gennaio – 23 febbraio 2018, n. 36, Pres. Lattanzi, red. Barbera

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

Giudizio per conflitto di attribuzione tra enti

[art. 5, comma primo e secondo, d.P.R. n. 194 del 2016]

(artt. 114, 117, comma terzo e quarto, 118; 119, 120 Cost.)

Nella decisione la Corte costituzionale decide in merito al conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Veneto nei confronti dello Stato, con riferimento all'art. 5, comma 1 e 2, del d.P.R. n. 194 del 2016, regolamento relativo alla semplificazione dei procedimenti amministrativi riguardanti rilevanti insediamenti produttivi. La Corte dichiara in primo luogo inammissibile il conflitto promosso nei confronti del comma 1, che assegna al Presidente del Consiglio la titolarità del potere sostitutivo: tale attribuzione è infatti riconducibile in realtà all'art. 4 del regolamento in oggetto, a sua volta meramente ripetitivo di quanto previsto nell'art. 4 della c.d. Legge Madia (l. n. 124 del 2015), norma in riferimento alla quale avrebbe dovuto essere sollevato il conflitto. La giurisprudenza della Corte è costante, infatti, nel ritenere **inammissibili ricorsi per conflitto intersoggettivo «avverso atti meramente consequenziali (esecutivi, confermativi o meramente riproduttivi) di altri atti precedentemente non impugnati»**. Ciò vale, a maggior ragione, nei confronti di atti riproduttivi di precedenti norme legislative: in tali casi «viene, infatti, a determinarsi la decadenza dall'esercizio dell'azione, dal momento che non può essere consentita, attraverso l'impugnazione dell'atto meramente consequenziale della norma non impugnata, la contestazione di quest'ultima, in ordine alla quale è già inutilmente spirato il termine fissato dalla legge» (sentenze n. 77 del 2016 e n. 144 del 2013).

E' invece infondato il conflitto sollevato, per presunta violazione del principio di **leale collaborazione**, in riferimento all'art. 5, comma 2 del regolamento *de quo*. La norma, che prevede l'intesa con la Conferenza Stato-Regioni e non con la Conferenza unificata nella definizione della modalità di esercizio del potere sostitutivo ad opera del Presidente del Consiglio, viene analizzata dai giudici costituzionali nel quadro dell'intera procedura prevista nel regolamento (c.d. "sblocca-procedimenti"). Esso è ispirato "dall'intento di velocizzare l'azione amministrativa e di promuovere l'efficienza, nel suo complesso, del sistema Paese, così **coordinando e indirizzando l'attività economica pubblica e privata a fini sociali** (art. 41, terzo comma, Cost.)". Nel far ciò, la normativa incide su molteplici interventi collocati sull'intero territorio nazionale, insistendo "su una pluralità di aree procedurali e segmenti funzionali riconducibili sia allo Stato, sia a Regioni, Comuni o altri enti pubblici". L'intera procedura prevista nel regolamento stabilisce in ogni fase una concertazione con gli enti territoriali interessati, concertazione nell'ambito della quale le modalità di esercizio del potere esecutivo costituiscono solo l'ultima fase. In quest'ultima, a parere della Corte costituzionale, non è inappropriato il coinvolgimento della **Conferenza unificata**, in linea con quanto già affermato dalla Corte secondo cui, ove gli interessi

implicati «non riguardino una singola Regione o Provincia autonoma» (sentenza n. 1 del 2016), ma **tematiche comuni a tutto il sistema delle autonomie**, inclusi gli enti locali (sentenza n. 383 del 2005), appare adeguata la scelta legislativa di coinvolgere Regioni, Province autonome ed autonomie locali nel loro insieme». [C. Bologna]

**LAVORO PART-TIME E CONTRIBUTI FULL-TIME:
OLTRE I LIMITI DELLA MERA ATTUAZIONE**

Corte cost., sent. 23 gennaio – 1 marzo 2018, n. 38, Pres. Lattanzi, red. Prosperetti

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[L. della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia n. 18/2016, artt. 12, comma 6 e 21]

(L. cost. n. 1/1963 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), artt. 4 e 6, artt. 81 e 117, comma 2, lett. l) e o), Cost.)

Due le previsioni della legge regionale friulana n. 18/2016 portate al vaglio della Corte e decise con la sentenza in esame.

La prima (art. 12, comma 6) concerne il conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti non inseriti in ruolo e prevede una clausola risolutiva automatica di tali contratti, in caso di dichiarazione di dissesto dell'amministrazione che ha conferito l'incarico, o di situazione "strutturalmente deficitaria". La questione, vertente sull'automaticità della risoluzione del contratto, non viene tuttavia decisa dalla Corte in virtù della **cessazione della materia del contendere** a seguito dell'abrogazione della norma, mai applicata.

La seconda censura riguarda invece l'art. 21 della medesima legge regionale, che prevede una **riduzione, dal 35% al 70%, dell'orario di lavoro** per il personale in procinto di essere collocato a riposo, salvo il **versamento, da parte dell'amministrazione, dei contributi riferiti al rapporto di lavoro a tempo pieno**. La censura viene accolta dalla Corte in riferimento all'art. 117, comma 2, lett. o), Cost. La competenza statale in materia di previdenza sociale ha infatti natura esclusiva, spettando alle regioni, ordinarie e speciali, un'attività meramente attuativa e integrativa. Sganciando l'onere contributivo (riferito alla prestazione a tempo pieno) dalla retribuzione (riferita al lavoro part-time), la norma eccede tale competenza. Essa infatti non si limita a porre in essere un intervento di tipo attuativo, bensì **disciplina "un istituto peculiare non conforme, nell'attuale disciplina del pubblico impiego, alla ripartizione degli oneri previdenziali, con conseguente incisione della disciplina statale in materia"**. La norma risulta pertanto illegittima nella parte relativa alla quantificazione dei contributi sulla prestazione a tempo pieno, rimanendo invece in vigore per quanto riguarda la riduzione dell'orario di lavoro, nell'ottica di un graduale ricambio generazionale. [M. Morvillo]

**L'ADEGUATEZZA DELLA TUTELA PREVIDENZIALE
E LA SOSTENIBILITÀ DEGLI ONERI NECESSARI A SALVAGUARDARLA
VA RIMESSA ALL'APPREZZAMENTO DISCREZIONALE DEL LEGISLATORE**

Corte Cost. Sent 6 febbraio – 1 marzo 2018, n. 39, Pres. Lattanzi, Red. Sciarra.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 124, co. 1, D.P.R. n. 1092 del 1973]

(Art. 3 Cost.)

La Corte dei conti sezione giurisdizionale regionale per la Lombardia, solleva q.l.c. in riferimento all'art. 124, comma primo, del D.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092 recante *Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato*.

Il giudice *a quo* contesta la normativa suddetta per violazione dell'art. 3 Cost., sostenendo che la disposizione censurata, nel correlare la posizione assicurativa al servizio effettivo, e non già al servizio utile, comprensivo della maggiorazione legata ai particolari servizi prestati, lederebbe il principio di eguaglianza poiché determinerebbe "un'arbitraria disparità di trattamento a danno dei militari che cessino dal servizio senza avere conseguito il diritto alla pensione".

Nel merito, tuttavia, la Consulta dichiara non fondata la q.l.c., ritenendo che non contrasti con il principio di eguaglianza la scelta di limitare la concessione del beneficio previsto ai soli militari e dipendenti civili che cessino dal servizio dopo avere acquistato il diritto alla pensione.

"Collocata in un orizzonte sistematico di più ampio respiro", la disciplina censurata non determinerebbe "sperequazioni arbitrarie" rispecchiando, al contrario, "un bilanciamento tra contrapposti interessi, che tiene conto della diversità delle situazioni comparate e non travalica i limiti della ragionevolezza e della proporzionalità".

Secondo il giudice delle leggi, poi, "[l']aumento convenzionale dell'anzianità di servizio si configura come un trattamento di favore, preordinato a garantire una particolare tutela per la gravosità e i rischi del servizio prestato" e siffatta scelta, "nel quadro di un temperamento non irragionevole tra l'adeguatezza della tutela previdenziale e la sostenibilità degli oneri necessari a salvaguardarla" va "rimessa all'apprezzamento discrezionale del legislatore, che ne delimita i rigorosi presupposti oggettivi e soggettivi, in armonia con i principi di eguaglianza e ragionevolezza." [C. Drigo]

AFFIDAMENTO IN PROVA ALLARGATO E "INCONGRUITÀ DEL DISEGNO LEGISLATIVO": SOSPESE LE PENE FINO A 4 ANNI

Corte cost., sent. 6 febbraio – 2 marzo 2018, n. 41, Pres. Lattanzi, red. Lattanzi

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 656, comma 5, del codice di procedura penale]

(artt. 3 e 27, comma terzo, Cost.)

Oggetto del controllo di costituzionalità è l'art. 656 c. 5 c.p.p., in base al quale, nel caso la pena da eseguire sia inferiore a tre anni, il pubblico ministero emette, contestualmente all'ordine di esecuzione, l'ordine di sospensione per consentire al condannato di presentare istanza per accedere alle misure alternative ed evitare l'ingresso in strutture di detenzione. Il giudice *a quo* solleva questione di legittimità costituzionale ex artt. 3 e 27 Cost. in quanto la disposizione, così formulata, non prevedrebbe il medesimo trattamento per coloro che vogliano richiedere il c.d. **affidamento in prova allargato** (introdotto dal d.l. 146 del 2013), che può essere concesso quando la pena sia non superiore a quattro anni. Il "disallineamento normativo" esistente tra la pena che permette di accedere alla misura e quella che permette la **sospensione dell'ordine di carcerazione** implicherebbe la violazione sia della finalità rieducativa della pena ex art. 27 Cost., sia dell'art. 3 Cost., per

l'irragionevole differenza di trattamento rispetto a coloro cui viene sospeso l'ordine di esecuzione della pena (evitando il contatto con la realtà carceraria), in attesa che il tribunale di sorveglianza decida sulla concessione della misura alternativa.

La Corte ritiene fondata la questione ex art. 3, ritenendo assorbito il profilo di presunta incostituzionalità ex art. 27. L'art. 656 c. 5 avrebbe infatti "carattere complementare" rispetto alla possibilità di accedere a misure alternative, come dimostra il fatto che lo stesso legislatore ha negli anni modificato i termini che implicavano la sospensione automatica della pena quando modificava quelli che permettevano di accedere a misure alternative. Anche nel caso di specie, d'altro canto, sembrava ripresentarsi il medesimo disegno: non è stata ancora esercitata infatti la delega conferita dalla legge n. 103 del 2017, che prevede appunto che sia elevato a quattro anni il termine per la sospensione della pena. Il mancato esercizio della delega e la conseguente "incongruità del disegno legislativo" implicano, tuttavia, nel caso *de quo*, che il parallelismo tra il termine per accedere alla misura e il termine per la sospensione dell'ordine di carcerazione sia "derogato **senza adeguata ragione giustificatrice**, dando luogo a un trattamento normativo differenziato di situazioni da reputarsi uguali quanto alla finalità intrinseca alla sospensione dell'ordine di esecuzione della pena", finalità riconducibile all'obiettivo di sottrarre all'esperienza carceraria chi possa accedere a misure alternative. La norma è pertanto incostituzionale nella parte in cui prevede che il pubblico ministero sospenda l'esecuzione della pena detentiva, anche se costituente residuo di maggiore pena, quando sia non superiore a tre anni, anziché a quattro. [C. Bologna]

DOPPI BINARI SANZIONATORI IN MATERIA TRIBUTARIA E NE BIS IN IDEM CONVENZIONALE: LA CORTE RESTITUISCE GLI ATTI AL GIUDICE A QUO PER JUS SUPERVENIENS EUROPEO

Corte cost., sent. 24 gennaio – 2 marzo 2018, n. 43, Pres. Lattanzi, red. Lattanzi

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

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 649, codice di procedura penale]

(art. 117, comma 1, Cost., in relazione all'art. 4, Protocollo n. 7 CEDU)

L'omessa dichiarazione dell'IRPEF e dell'IVA integra gli estremi sia di un reato tributario, sia di un illecito amministrativo. In base alla normativa vigente, esiste un fenomeno di ***bis in idem processuale*** per cui, per lo stesso fatto, devono svolgersi due procedimenti distinti, l'uno penale e l'altro tributario: l'amministrazione è comunque tenuta a irrogare sanzioni che possono divenire definitive e che saranno eseguibili solo se non è già stata inflitta una pena. **La scelta discrezionale del legislatore di duplicare l'attività sanzionatoria pone problemi di costituzionalità quando la sanzione amministrativa riveste carattere penale ai sensi dell'art. 7 CEDU, così come interpretato dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo. In tali casi, viene in rilievo il divieto di procedere nuovamente per il medesimo fatto già giudicato in via definitiva enunciato dall'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU: divieto che, quando la q.l.c. è stata sollevata, aveva carattere tendenzialmente inderogabile e natura esclusivamente processuale. Il *ne bis in idem* recato dall'art. 649 c.p.p., invece, risulta circoscritto alla materia penale in senso proprio: pertanto, il giudice *a quo* ha richiesto alla Corte costituzionale una sentenza additiva che vi includesse anche l'ipotesi in cui, «con**

riguardo agli stessi fatti, sia già stata irrogata in via definitiva, nell'ambito di un procedimento amministrativo, una sanzione di carattere sostanzialmente penale ai sensi della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e dei relativi Protocolli». **Nel frattempo, il dubbio di costituzionalità, pur «correttamente formulato», ha perso di attualità: la sentenza 15 novembre 2016, A e B contro Norvegia, della Corte di Strasburgo ha alleviato la rigidità del divieto convenzionale affermando che il *ne bis in idem* non opera quando i procedimenti sono avvinti da un legame materiale e temporale sufficientemente stretto**, «attribuendo a questo requisito tratti del tutto nuovi rispetto a quelli che emergevano dalla precedente giurisprudenza». Oltre ad assumere carattere anche sostanziale, poiché legato al criterio della «entità della sanzione complessivamente irrogata», **il divieto di *bis in idem* viene ora «subordinato a un apprezzamento proprio della discrezionalità giudiziaria in ordine al nesso che lega i procedimenti».** Tale sopravvenuto mutamento del «diritto vivente europeo» impone «la restituzione degli atti al giudice *a quo*, ai fini di una nuova valutazione sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale». Per quanto la nuova regola renda «meno probabile l'applicazione del divieto convenzionale di *bis in idem* alle ipotesi di duplicazione dei procedimenti sanzionatori per il medesimo fatto», non è da escludere che tale applicazione si imponga di nuovo «ogni qual volta sia venuto a mancare l'adeguato legame temporale e materiale, a causa di un ostacolo normativo o del modo in cui si sono svolte le vicende procedurali»: **resta attuale, dunque, l'invito già rivolto dalla Corte al legislatore (sentenza n. 102 del 2016) a «stabilire quali soluzioni debbano adottarsi per porre rimedio alle frizioni» che il sistema del cosiddetto doppio binario «genera tra l'ordinamento nazionale e la CEDU».** [C. Domenicali]

IUS SUPERVENIENS E GIUDIZIO IN VIA PRINCIPALE: DALLA CORTE UN BREVIARIO

Corte cost., sent. 7 febbraio - 2 marzo 2018, n. 44, Pres. Lattanzi, red. Amoroso

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[art. 1, comma 754, della legge 28 dicembre 2015, n. 208]

(artt. 3, 5, 97, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 della Costituzione, principio di leale collaborazione)

La regione Veneto ha impugnato una disposizione della legge di stabilità del 2016 che assegna a un decreto ministeriale la ripartizione di fondi per l'edilizia scolastica, destinati alle province e alle città metropolitane delle regioni a statuto ordinario. Secondo la ricorrente, la normativa statale, intervenuta in materia di edilizia scolastica, avrebbe inciso le competenze concorrenti del governo del territorio, dell'istruzione e della protezione civile coinvolgendo soltanto la Conferenza Stato-città e autonomie locali, in assenza di una previa intesa in Conferenza unificata, con conseguente violazione del principio di leale collaborazione.

Nelle more del giudizio sono intervenuti due decreti-legge, che hanno provveduto, senza coinvolgere la Conferenza unificata, ad assegnare direttamente i fondi agli enti locali interessati. E' stata così realizzata, in forma di legge, la ripartizione che la previsione impugnata affidava alla fonte regolamentare.

Alla luce del mutato quadro normativo, la Corte costituzionale ha ritenuto la questione **inammissibile per sopravvenuta carenza di interesse.**

Non è possibile, ad avviso del Giudice delle leggi, dichiarare la cessazione della materia del contendere, pronuncia che di solito segue l'abrogazione della norma impugnata in caso di mancata applicazione *medio tempore* della disposizione non più vigente e di satisfattività della abrogazione rispetto alla pretesa dell'ente ricorrente. Nel caso di specie, il successivo intervento statale, volto a distribuire *ex lege* i fondi senza coinvolgere la Conferenza unificata, non fa venire meno, di per sé, l'interesse regionale alla pronuncia.

Non è percorribile, insiste la Corte, la strada del trasferimento della questione sulle disposizioni legislative nel frattempo intervenute. Tale tecnica, adottata quando lo *ius superveniens* non muta la sostanza normativa della prescrizione censurata, non è utilizzabile quando le disposizioni impuginate hanno un «contenuto radicalmente innovativo (...) rispetto a quell[a] (...) censurata con il ricorso introduttivo del giudizio di costituzionalità». Nel giudizio *de quo*, infatti, «[m]entre la disposizione censurata demandava il riparto ad una fonte subordinata (...), le citate disposizioni legislative sopravvenute (...) hanno esse stesse operato il riparto in favore delle singole Province e Città metropolitane, così elevando la fonte della sua regolamentazione al livello di normazione primaria e provvedendo direttamente senza più alcun meccanismo di delega ad altra fonte». Per tale ragione non è più conferente la censura della Regione ricorrente, la quale chiedeva la previa intesa in sede di Conferenza unificata nell'ambito di un procedimento preordinato alla adozione del decreto ministeriale: «[u]na volta elevata la fonte del riparto – non più l'atto amministrativo, qual era il previsto decreto ministeriale, bensì le citate disposizioni di normazione primaria – le censure che in ipotesi la Regione ricorrente avrebbe potuto muovere (...) avrebbero avuto un contenuto ed un'articolazione argomentativa ben diversi, essendo ferma la giurisprudenza di questa Corte secondo cui il principio collaborativo e segnatamente la previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata non operano nel caso del procedimento legislativo (...), non essendo l'esercizio della funzione legislativa soggetto a procedure di leale collaborazione».

In tal senso, la ricorrente avrebbe dovuto tempestivamente impugnare le norme di legge che hanno effettuato la ripartizione. In assenza di tale impugnativa, non avendo la norma censurata mai avuto applicazione, né mai potendo averne perché abrogata «per incompatibilità», ne consegue l'inammissibilità del ricorso per «sopravvenuta carenza di interesse della Regione ricorrente». [C. Caruso]

LE “TARIFFE MINIME” COME LEGITTIME LIMITAZIONI DELLA LIBERTÀ D'INIZIATIVA ECONOMICA: LA CORTE RIBADISCE I PRESUPPOSTI COSTITUZIONALI DELL'INTERVENTO LEGISLATIVO.

Corte cost., sent. 2 marzo 2018, n. 47, Pres. Lattanzi, red. Amato

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 83-bis, commi 1, 2, 3, 6, 7, 8, 10 e 11, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2008, n. 133]

(art. 41 della Costituzione)

Non è costituzionalmente illegittima la disposizione che introduce una tariffa minima per i trasporti nazionali per conto terzi laddove prevede «che, nei contratti di trasporto stipulati in forma orale, il corrispettivo dovuto al vettore non possa essere inferiore alla

sommatoria dei costi di esercizio, sia di quelli generali, sia di quelli per carburante». La Corte, come già evidenziato in precedenza (sentenze n. 16 del 2017, n. 203 del 2016, n. 56 del 2015, n. 247, n. 152 del 2010 e n. 167 del 2009), ribadisce come «non [sia] configurabile una lesione della **libertà d’iniziativa economica** allorché l’apposizione di **limiti** di ordine generale al suo esercizio corrisponda all’**utilità sociale**, come sancito dall’art. 41, secondo comma, Cost., purché, per un verso, l’individuazione di quest’ultima non appaia arbitraria e, per altro verso, gli interventi del legislatore non la perseguano mediante misure palesemente incongrue». E proprio i **costi minimi** determinati dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti si debbono vedere come il «limite al di sotto del quale potrebbero venire compromessi i livelli di **sicurezza** nella circolazione stradale, in virtù di uno sfruttamento eccessivo delle risorse umane e materiali da parte delle imprese di trasporto». Secondo la Consulta non risulta quindi «irragionevole né arbitrario che il legislatore persegua tale obiettivo anche con strumenti “indiretti”, attraverso un sistema tariffario che eviti un’attività d’impresa che potrebbe portare all’adozione di comportamenti poco compatibili con la sicurezza stradale». Inoltre, anche il rilievo secondo cui la non applicabilità delle limitazioni in esame per i trasporti internazionali e i trasporti di cabotaggio crei una discriminazione rispetto agli autotrasportatori stabiliti in Italia (che sarebbero tenuti a rispettare il prezzo minimo) non è stato accolto in quanto «la disciplina nazionale in concorso con quella comunitaria non genera irragionevoli disparità di trattamento a danno degli operatori nel mercato nazionale». Pertanto la disciplina introdotta dall’art. 83-bis del d.l. n. 112 del 2008, prevedendo solo corrispettivi minimi basati su costi incompressibili ed essenziali, introduce limitazioni all’iniziativa economica privata che appaiono proporzionati e compatibili con i principi costituzionali. [F. Pedrini]

ISTRUZIONI PER IL GIUDICE A QUO: IN ASSENZA DI DIRITTO VIVENTE, DEVONO ESSERE ESPLICITATI I “PRESUPPOSTI INTERPRETATIVI” DELLA QUESTIONE

Corte cost., sent. 6 febbraio – 8 marzo 2018, n. 52, Pres. Lattanzi, red. Barbera

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[L. della Regione Campania n. 15/2005, art. 17 (testo anteriore alle modifiche apportate dalla I. Regione Campania n. 1/2016, art. 5, comma 7) e L. della Regione Campania n. 1/2008, art. 19]

(artt. 3, 23, 41, 117 e 119 Cost.)

Nel dichiarare inammissibile la questione sollevata dalla Commissione tributaria provinciale di Napoli, la Corte articola l’onere del giudice *a quo* in relazione ai presupposti interpretativi della questione di legittimità.

Entrambe le norme regionali censurate hanno ad oggetto **tributi gravanti sulle attività estrattive** e violerebbero il riparto di competenze legislative tra livello statale e regionale (mancando una previsione statale di massima prescrittiva dei principi fondamentali delle nuove imposte), la riserva di legge prevista dall’art. 23 Cost. e gli artt. 3 e 41 Cost.

La questione è tuttavia inammissibile in quanto **carente di qualsiasi motivazione in ordine alla natura tributaria del prelievo previsto dalle norme regionali censurate, che costituisce il presupposto interpretativo della questione stessa** (sent. n. 45/2017). Tale motivazione, **diversa tanto sul piano logico quanto su quello giuridico da quella relativa alla giurisdizione**, deve vertere sul contenuto della disposizione censurata, anche al fine di valutare la pertinenza dei parametri costituzionali evocati. Ciò assume

particolare importanza in assenza di “diritto vivente” (sentt. nn. 122/2017, 220, 78 e 11/2015) sul punto. Qualora infatti vi sia diritto vivente, la Corte generalmente assume la disposizione censurata nel significato individuato dalla Corte di cassazione, senza proporre uno proprio. In assenza di diritto vivente **spetta invece al giudice delle leggi procedere direttamente all’interpretazione della disposizione**, e, per converso, **al giudice rimettente “l’onere di esplicitare le ragioni della premessa interpretativa dalla quale egli muove** per dubitare della legittimità costituzionale della medesima”. Onere che non può essere escluso neanche quando il giudice *a quo* sia vincolato in punto di sussistenza della giurisdizione, trattandosi per l’appunto di profili distinti. Si tratta dunque di un’operazione ermeneutica imprescindibile, allo scopo di accertare la riferibilità alla norma dei parametri costituzionali che il rimettente ipotizza lesi, proprio ed esclusivamente in ragione dell’asserita natura tributaria del prelievo”. Ciò a maggior ragione nel caso in esame, in cui la qualificazione tributaria delle norme censurate (sui cui requisiti cfr. le sentt. nn. 269 e 236/2017) non risulta pacifica nella giurisprudenza ordinaria e amministrativa. [M. Morvillo]

POTERE SOSTITUTIVO DELLO STATO, LEALE COLLABORAZIONE E SUSSIDIARIETÀ IN TEMA DI RICERCA SCIENTIFICA

Corte cost., sent. 23 gennaio 2018 – 9 marzo 2018, n. 56, Pres. Lattanzi, red. Carosi

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 1, comma 580, legge 23 dicembre 2014, n. 190]

(artt. 5, 118, 120 Cost.)

La Corte costituzionale dichiara l’infondatezza della questione di legittimità promossa dalla Regione Campania rispetto all’art. 1 comma 580 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)». Ad avviso del giudice a quo detta norma violerebbe gli artt. 5, 118 e 120 Cost. laddove prevede che, **in base alla riorganizzazione degli enti vigilati dal Ministero della Salute, in caso di inutile decorso del termine di sei mesi dall’approvazione della stessa riforma, stabilito per costituire e nominare i nuovi organi degli Istituti Zooprofilattici sperimentali con leggi regionali, venga consentito allo stesso Ministero di nominare un commissario sostitutivo, investito della titolarità dell’istituto** limitatamente al periodo di vacanza. Secondo il ricorrente, la presenza di vari livelli di governo richiederebbe, al contrario, una necessaria individuazione di forme di coinvolgimento e concertazione tra Stato e regioni interessate, al fine di evitare l’insorgere di conflitti sul piano amministrativo. Alla luce di ciò, anche **l’esercizio del potere sostitutivo da parte dello Stato dovrebbe realizzarsi unicamente nel rispetto del principio di sussidiarietà e leale collaborazione**, nel caso di specie ritenuto lesa. La questione di legittimità viene dichiarata infondata. La disciplina degli Istituti Zooprofilattici sperimentali è ricondotta, anche dopo la riforma del titolo V, alle materie di potestà legislativa concorrente, «tutela della salute e della ricerca scientifica». Quanto all’esercizio del potere sostitutivo statale, lo stesso è generalmente adottabile secondo le procedure indicate della legge 5 giugno 2003, n. 131. Tuttavia questa disciplina **non esaurisce le possibilità che il legislatore con una speciale normativa di settore disponga altri tipi di interventi sostitutivi, purché gli stessi: a) siano previsti e disciplinati dalla legge (che ne definisca i presupposti sostanziali e processuali,**

conformemente al principio di legalità); b) siano attivati solo in caso di accertata inerzia della Regione o dell'ente sostituito; c) riguardino solo atti o attività privi di discrezionalità nell'an, la cui obbligatorietà sia il riflesso degli interessi unitari alla cui salvaguardia provvede proprio l'intervento sostitutivo; d) siano affidati a organi di Governo; e) rispettino il principio di leale collaborazione e il principio di sussidiarietà (si v. Corte cost. n.. 171/2005; 227/2004; 173/2004; 172/2004; 43/2004). La Corte costituzionale, nel caso di specie, ritiene quella disciplinata dalla norma oggetto un'ingerenza proporzionata ed essenziale dello Stato dinanzi a ritardi ragguardevoli nell'applicazione di una riforma già vigente. [A. Chiusolo]

ILLEGITTIMA LA PROSECUZIONE DELL'ATTIVITÀ DI IMPESA NEGLI STABILIMENTI SOTTOPOSTI A SEQUESTRO, ANCHE SE DI INTERESSE STRATEGICO NAZIONALE, SE (SPROPORZIONATAMENTE) LESIVA DELLA SICUREZZA DEI LAVORATORI

Corte cost., sent. 23 marzo 2018, n. 58, Pres. Lattanzi, red. Cartabia

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 3 del decreto-legge 04/07/2015, n. 92]

(artt. 2, 3, 4, 32, 35, 41 e 112 della Costituzione)

È costituzionalmente illegittimo l'art. 3 del decreto-legge 4 luglio 2015, n. 92 nel quale si prevede che «l'**esercizio dell'attività di impresa** degli stabilimenti di **interesse strategico nazionale** non è impedito dal provvedimento di **sequestro** [...] quando lo stesso di riferisca ad ipotesi di reato inerenti alla **sicurezza dei lavoratori**». Infatti, nonostante il legislatore possa astrattamente «intervenire per salvaguardare la **continuità produttiva** in settori strategici per l'economia nazionale e per garantire i correlati livelli di **occupazione**, prevedendo che sequestri preventivi disposti dall'autorità giudiziaria nel corso di processi penali non impediscano la prosecuzione dell'attività d'impresa»; può farlo soltanto «attraverso un ragionevole ed equilibrato **bilanciamento** dei valori costituzionali in gioco». Tuttavia, nella normativa in giudizio, «la prosecuzione dell'attività d'impresa è subordinata esclusivamente alla predisposizione unilaterale di un "piano" ad opera della stessa parte privata colpita dal sequestro dell'autorità giudiziaria, senza alcuna forma di partecipazione di altri soggetti pubblici o privati» e «manca del tutto la richiesta di misure immediate e tempestive atte a rimuovere prontamente la situazione di pericolo per l'incolumità dei lavoratori. Tale mancanza è tanto più grave in considerazione del fatto che durante la pendenza del termine è espressamente consentita la prosecuzione dell'attività d'impresa "senza soluzione di continuità", sicché anche gli impianti sottoposti a sequestro preventivo possono continuare ad operare senza modifiche in attesa della predisposizione del piano e, quindi, senza che neppure il piano sia adottato». Secondo la Consulta il legislatore ha quindi finito col «**privilegiare in modo eccessivo** l'interesse alla prosecuzione dell'attività produttiva, trascurando del tutto le esigenze di diritti costituzionali inviolabili legati alla tutela della salute e della vita stessa (artt. 2 e 32 Cost.), cui deve ritenersi inscindibilmente connesso il diritto al lavoro in ambiente sicuro e non pericoloso (art. 4 e 35 Cost.)». Pertanto dichiara l'illegittimità dell'art. 3 del decreto-legge 4 luglio 2015, n. 92 e degli artt. 1, comma 2, e 21-octies della legge 6 agosto 2015, n. 132 (in quanto in effettiva continuità di contenuti normativi con la disposizione impugnata). [F. Pedrini]

GLI INSULTI NON RIENTRANO TRA GLI ATTI “INSINDACABILI” EX ART. 68 COST. IL SENATORE CALDEROLI È PROCESSABILE

Corte cost., sent. 10 gennaio – 23 marzo 2018, n. 59, Pres. Lattanzi, red. Modugno

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

Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

[Deliberazione Senato, 16 settembre 2015, A. S., XVII legisl., Doc. IV-ter. N. 4]

(68, comma primo Cost.)

La Corte costituzionale dichiara che **non compete al Senato della Repubblica affermare che il fatto per il quale pende un procedimento penale per diffamazione a carico del Senatore Roberto Calderoli rientri nell'esercizio delle sue funzioni e comunque esclude che lo stesso sia “coperto” dalla fattispecie disciplinata dall'art. 68 Cost.** Il giudice delle leggi **annulla conseguentemente la delibera con cui il Senato si era espresso (il 16 settembre 2015) a favore dell'insindacabilità delle espressioni pronunciate dal senatore leghista nei confronti dell'allora Ministro per l'integrazione, on. Kyenge.** La vicenda prende avvio con il ricorso con cui il Tribunale ordinario di Bergamo denuncia la lesione delle proprie attribuzioni costituzionalmente riconosciute, promuovendo un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Senato della Repubblica, per avere quest'ultimo riconosciuto – con la delibera A.S. XVII legislatura, Doc. IV-ter, n. 4 – **l'insindacabilità delle espressioni affermate da Roberto Calderoli nei confronti dell' on. Kyenge** in rapporto all'aggravante della finalità di discriminazione razziale, escludendo, invece, l'insindacabilità del fatto quale reato di diffamazione aggravata dal mezzo di pubblicità. In particolare – secondo il ricorrente – **il Senato, pronunciandosi per la sindacabilità del reato-base e l'insindacabilità della circostanza aggravante, avrebbe invaso un settore, quello della qualificazione giuridica del fatto, proprio della sola giurisdizione. Le dichiarazioni in questione, inoltre, non sarebbero funzionalmente collegate ai due atti di sindacato ispettivo richiamati dalla citata delibera parlamentare.** La Corte costituzionale dichiara fondato il ricorso sotto entrambi i profili. Quanto al primo, il giudice costituzionale ricorda che **le Camere, chiamate a deliberare sulla insindacabilità ex art. 68 primo comma Cost., devono limitarsi ad accertare la correlazione tra l'opinione espressa dal parlamentare e l'esercizio delle sue funzioni:** dal riscontro di questo nesso funzionale discende infatti l'eccezionale deroga alla funzione giurisdizionale. **Diversamente, è di esclusiva competenza del giudice valutare se tali dichiarazioni diano luogo a qualche forma di responsabilità, qualificarla giuridicamente e valutarne la correttezza.** Nel caso di specie, il Senato, non limitandosi a valutare se le opinioni siano state espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari, ma **esprimendosi proprio sulla qualificazione giuridica del fatto storico, ha invaso un campo costituzionalmente riservato al potere giudiziario.** Quanto al secondo profilo, la Corte rileva che le opinioni espresse da Roberto Calderoli **non hanno alcun nesso funzionale con l'esercizio della sua attività parlamentare, né, considerato il tenore testuale delle stesse, potrebbero essere ricondotte a quest'ultima.** La prerogativa parlamentare di cui all'art. 68 primo comma Cost. non può mai riguardare insulti, ancorché connessi eventualmente alle “battaglie” politiche di colui che li pronuncia (si v. sentt. nn. 137/2001 e 257/2002). Le frasi in oggetto, poi, non avendo alcun contenuto

sostanzialmente corrispondente a quello dei due atti di sindacato ispettivo, richiamati nella relazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, risultano carenti – anche in virtù della costante giurisprudenza costituzionale (si v. Corte cost. nn. 333/2011; 334/2011; 205/2012; 144/2015; 265/2014; 55/2014; 221/2014) – di una delle condizioni affinché un’attività extra *moenia* possa esser compresa tra le funzioni tipiche del parlamentare e ritenersi, pertanto, insindacabile (Corte cost. n. 265/1997). [A. Chiusolo]

IT'S THE ECONOMY, STUPID: REGIA STATALE DELLA POLITICA ECONOMICA E COMPETENZE REGIONALI

Corte cost., sent. 23 gennaio - 27 marzo 2018, n. 61, Pres. Lattanzi, Red. Carosi

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 202]

(artt. 117, commi terzo e quarto, e 119 Cost.; principio di leale collaborazione)

Pronunciando sulla impugnazione regionale di una norma della legge di stabilità 2015, che finanziava un fondo per la promozione anche all'estero dei prodotti agricoli di qualità e che quindi interveniva nella materia residuale "agricoltura" e nella materia concorrente "commercio con l'estero", la sentenza individua nella **regia della politica economica nazionale un nuovo titolo di competenza legislativa dello Stato**.

La decisione in esame muove dalle affermazioni contenute nella sentenza n. 303 del 2003 circa la presenza, nel sistema costituzionale, di istanze unitarie che trascendono le competenze enumerate dall'art. 117, secondo comma, Cost. e la potestà di dettare i principi fondamentali nelle materie concorrenti di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.; ma non imbrocca la strada della "chiamata in sussidiarietà", così come non percorre la via della competenza statale sugli interventi di incentivazione di dimensione macroeconomica, competenza già ricondotta dalla sentenza n. 14 del 2004 [precedente che non viene citato] alla materia della tutela della concorrenza ex art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., intesa in senso propulsivo.

Inaugurando un percorso nuovo, la sentenza ravvisa nella legge costituzionale n. 1 del 2012 e in particolare nel novellato art. 81, primo comma, Cost., il fondamento di istanze unificanti capaci di flessibilizzare il meccanismo di riparto disegnato dall'art. 117 Cost., e di rendere possibile la politica economica anticiclica richiesta dal principio di equilibrio di bilancio.

Secondo la sentenza, l'attuazione del principio del pareggio di bilancio attraverso "la cosiddetta '**legge organica**' 24 dicembre 2012, n. 243" avrebbe affidato alla **legge di bilancio e alle altre leggi finanziarie correttive** delle manovre di finanza pubblica "**una regia di interventi complessi e coordinati**, finalizzati ad assicurare sostenibilità economica e sviluppo, su diverse scale territoriali **nel cui ambito vengono inevitabilmente coinvolte anche competenze regionali residuali**".

Questa nuova competenza non espropria le funzioni costituzionalmente assegnate alla Regione, bensì si sovrappone a queste "secondo un modulo teleologicamente collegato alla politica economica generale dello Stato", entrando in bilanciamento con l'autonomia territoriale, secondo i canoni di proporzionalità. La sentenza elenca in modo esemplificativo i criteri di composizione della "naturale dialettica" tra politica economica dello Stato e autonomia degli enti territoriali, criteri che fungono anche da requisiti di legittimità dell'intervento e da *test* di controllo del bilanciamento: (i) la **strutturalità dell'intervento**, che deve essere funzionale alla riorganizzazione di settori del sistema

economico e capace di avviare un miglioramento generale interessante il territorio nazionale; (ii) la **non sovrapposibilità con gli interventi perequativi** previsti dall'art. 119, terzo comma, Cost.; (iii) il **coinvolgimento delle autonomie territoriali** attraverso attività concertative e di coordinamento orizzontale, condotte in base al principio di lealtà; (iv) la **tendenziale neutralità economico-finanziaria** nei riguardi delle collettività locali e dei pertinenti territori, intesa come inidoneità ad alterare gli equilibri distributivi delle risorse; (v) la **chiarezza e la trasparenza** negli obiettivi prefissati e nei meccanismi finalizzati a rendere ostensibili i risultati dell'intervento statale.

In applicazione di tali criteri la sentenza conclude che la norma impugnata introduce un programma strutturale legittimo nella sua sostanza, ma non conforme al principio di leale collaborazione, che rappresenta invece il sistema di composizione dialettica tra l'esigenza di intervento unitario e l'esigenza di garanzia per l'autonomia e la responsabilità politica delle Regioni. La Corte dichiara quindi l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, nella parte in cui non prevede l'intesa con la Conferenza Stato-Regioni per la determinazione dei progetti e per la ripartizione dei finanziamenti a carico del fondo. [F. Corvaja]

VI SONO «OGGETTIVE CRITICITÀ» NELLE NORME PER L'ESERCIZIO DEL VOTO DEGLI ITALIANI ALL'ESTERO. II MONITO DELLA CORTE

Corte cost., sent. 21 febbraio – 27 marzo 2018, n. 63, Pres. Lattanzi, red. Morelli

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti [n. 1/2018](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[artt. 1, comma 2, 2, 4-bis, 12 e 14 della legge 27 dicembre 2001, n. 459 (Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero)]

(artt. 48 Cost.)

A seguito dell'indizione del referendum costituzionale del 2016, un cittadino italiano residente all'estero aveva lamentato, in un giudizio ex art. 702 c.p.c., la lesione del proprio diritto di voto in quanto non avrebbe potuto essere esercitarlo «in modo libero e diretto, con pieno e completo rispetto delle garanzie di segretezza e personalità» e ciò in ragione delle concrete modalità del voto «per corrispondenza».

La Corte, pur concedendo che **la questione sollevata dal Tribunale di Venezia evidenzia «oggettive criticità della normativa denunciata quanto al bilanciamento della “effettività” del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero con gli imprescindibili requisiti di personalità, libertà e segretezza del voto stesso»** ne ha dichiarato la manifesta inammissibilità. In primo luogo, infatti, la corte ha ritenuto inadeguata e insufficiente la motivazione circa l'interesse ad agire (nell'assenza di una indicazione anche sintetica della «situazione soggettiva e/o oggettiva che risulterebbe, nel caso concreto, potenzialmente impeditiva della segretezza del voto»).

In secondo luogo, diversamente che nelle questioni decise con le sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017 (nelle quali, come noto, si verteva in tema di leggi per l'elezione del Parlamento), la tutela del diritto di voto nella procedura referendaria non rischia di costituire una «zona franca» in quanto è espressamente prevista la reclamabilità delle operazioni di voto all'Ufficio centrale per la circoscrizione Estero e la successiva eventuale disamina da parte dell'Ufficio centrale per il referendum presso la corte di cassazione, che invece sarebbe stato legittimato a sollevare incidente di costituzionalità (cfr., in senso

analogo la sentenza n. 110 del 2015 relativa all'elezione dei membri italiani del Parlamento europeo). [F. Conte]

Forum di Quaderni Costituzionali