

Monitore della Giurisprudenza costituzionale

n. 1 del 2019

(decisioni 192/2018 – 15/2019)

Hanno collaborato a questo numero: Corrado Caruso (coordinatore), Lucia Busatta, Antonio Chiusolo, Francesco Conte, Fabio Corvaja, Fabrizia Covino, Sara Fabianelli, Andrea Guazzarotti, Ylenia Guerra, Pietro Insolera, Francesco Medico, Francesca Minni, Marta Morvillo, Federico Pedrini, Anna Camilla Visconti

AMMISSIBILE IL CONFLITTO DI ATTRIBUZIONI SOLLEVATO DALLA PROCURA DI TORINO NEI CONFRONTI DELLA COMMISSIONE D'INCHIESTA SUI RIFIUTI

Corte cost., ord. 10 ottobre 2018, n. 193, Pres. Lattanzi, red. Modugno

Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (ammissibilità)

[Deliberazione del 03/05/2017 della Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlate, relativa la mantenimento del regime di segretezza apposto sul verbale contenente un'audizione dinanzi alla medesima Commissione]

(artt. 109 e 112 Cost.)

L'ordinanza dichiara l'**ammissibilità** del ricorso per **conflitto di attribuzione** tra poteri dello Stato, proposto dal **Procuratore della Repubblica e dal Procuratore aggiunto presso il Tribunale ordinario di Torino** nei confronti della **Commissione bicamerale di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad essa correlati**. Il conflitto è stato sollevato nel corso di un'indagine, avente ad oggetto il reato di diffamazione aggravata ai danni di un parlamentare del Movimento 5 Stelle, il quale, in un articolo de La Stampa, veniva associato agli scandali di Mafia Capitale; tale dettaglio sarebbe emerso proprio nel corso di un'audizione avvenuta all'interno della Commissione d'inchiesta sui rifiuti. Dopo diverse sollecitazioni, stante l'impossibilità di ottenere una copia completa del **resoconto stenografico** dell'audizione, **parzialmente secretato dalla Commissione**, la Procura ha promosso, quindi, un conflitto di attribuzione, denunciando la lesione delle proprie attribuzioni costituzionali. In particolare, secondo la ricorrente, la Commissione bicamerale non si sarebbe attenuta, nella secretazione delle dichiarazioni, ai **principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale**, secondo cui **il segreto di un atto della Commissione d'inchiesta deve essere qualificato alla stregua di un segreto funzionale**, destinato, cioè, a soddisfare unicamente le esigenze legate all'attività dell'organo interessato. Tale limite, nel caso di specie, non sarebbe stato osservato, in quanto la Commissione: 1) avrebbe motivato il diniego di de-secretazione con esclusivo riferimento alle valutazioni fornite dalla parte audita, che aveva insistito per la persistenza della segretezza; 2) avrebbe omesso ogni valutazione circa la necessità del mantenimento del segreto in relazione a compiti istituzionali della Commissione; 3) non avrebbe considerato che la secretazione delle dichiarazioni avevano come unico effetto quello di paralizzare il procedimento penale, essendo ormai conosciute dall'opinione pubblica.

La Corte costituzionale, in questa fase del giudizio, afferma che, sotto il **profilo soggettivo**, va **riconosciuta la natura di potere dello Stato al pubblico ministero e, al Procuratore della Repubblica**, in quanto titolari di un'attività di indagine, finalizzata all'esercizio obbligatorio dell'azione penale; così come **legittimazione a resistere è riconosciuta alla Commissione parlamentare di inchiesta**, la quale, nell'espletamento e nella durata del mandato, sostituisce *ope constitutionis* il Parlamento ed è in grado di vincolarne definitivamente la volontà (si v., su tutte, ordinanze n. 73 del 2006, n. 228 del 1975 e, nello stesso senso, sent. n. 231 del 1975). Quanto al **profilo oggettivo** – continua il giudice delle leggi – la lesione lamentata concerne effettivamente attribuzioni costituzionali del pubblico ministero, come l'**esercizio dell'azione penale (art. 112 Cost.)** e la connessa **attività di svolgimento delle indagini (art. 109 Cost.)**. [A. Chiusolo]

IL CONTRATTO A TUTELE CRESCENTI È INCOSTITUZIONALE

Corte cost., sent. 25 settembre – 8 novembre 2018, n. 194, Pres. Lattanzi, Red. Sciarra

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti n. [4/2017](#) e [2/2018](#)

Giudizio di legittimità in via incidentale

[D.lgs. 23/2015 artt. 2,3,4, L. 183/2014 art. 1 comma 7 lett. c),]

(artt. 3, 4 primo comma, 35 primo comma, 76 e 117, primo comma Cost.)

Il Tribunale ordinario di Roma (terza sezione lavoro) ha sollevato giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 comma 7 lettera c) della legge delega 183/2014 (cd. *Jobs Act*) e degli artt. 2,3 e 4 del d.lgs. 23/2015 (sul **contratto a tutele crescenti**) perché ritenuti in contrasto con diversi parametri costituzionali, tra cui gli artt. 76 e 117 Cost. ma soprattutto con **gli artt. 3, 4 e 35**, su cui si sono concentrate le maggiori doglianze da parte del giudice a quo. Più in particolare il d.lgs. 23/2015 si era trovato a dare attuazione ai principi e criteri direttivi della legge delega e a modificare la disciplina legislativa sia per il licenziamento discriminatorio, nullo o intimato in forma orale (art. 2), sia per giustificato motivo o giusta causa (art. 3) sia infine per quello affetto da vizi formali o procedurali (art. 4).

In prima battuta la Corte costituzionale constata l'entrata in vigore, nelle more del giudizio, del decreto legge 87/2018 (cd. *Decreto Dignità*) che ha innalzato i limiti minimi (da 4 a 6 mensilità) e i limiti massimi (da 24 a 36 mensilità) per il calcolo dell'indennità in caso di riconoscimento di licenziamento illegittimo ma, allo stesso tempo, dichiara **la novella legislativa non intaccare il cuore del ricorso** che non è afferente «al quantum della soglia minima e massima» ma al «**meccanismo di determinazione dell'indennità**, configurato dalla norma censurata». Pertanto lo **ius superveniens non determina un mutamento dell'oggetto del giudizio di costituzionalità** e non è necessaria la restituzione degli atti al giudice a quo.

Le censure del giudice costituzione **si concentrano sul comma 1 dell'art. 3 del d. lgs 23/2015**. In particolare, la Corte costituzionale **accoglie le censure riguardanti l'art. 3, 4, 35, 76 e 117 (in riferimento all'art. 24 della Carta sociale europea)**. Prima di entrare nel merito la Corte **fa un breve excursus sulla sua giurisprudenza in materia licenziamenti** – partendo dalla famosa sentenza n. 45/1965 sul licenziamento ad nutum – da cui si sono ricavati due importanti capisaldi: **«l'affermazione sempre più netta del "diritto al lavoro"»** nel nostro ordinamento costituzionale e **la discrezionalità del legislatore nel necessario contemperamento da esercitare tra diritto al lavoro e**

libertà di iniziativa economica. La Corte ci dà però anche due importanti indicazioni: «il legislatore ben può, nell'esercizio della sua discrezionalità, prevedere un meccanismo di tutela anche solo risarcitorio-monetario purché un tale meccanismo si articoli nel rispetto del principio di ragionevolezza» e che «**il diritto alla stabilità del posto, infatti, è nient'altro che una sintesi terminologica dei limiti del potere di licenziamento sanzionati dall'invalidità dell'atto non conforme**». Entro questo «sfondo» si devono inserire le censure di costituzionalità rilevate. **La misura**, infatti, della stessa indennità stabilita dal legislatore in due mensilità, che rimane un rimedio risarcitorio a fronte di un atto illecito quale la violazione di una norma imperativa di legge (come l'art. 2119 cc e l'art. 1 della legge 604/1966), **risulta eccessivamente «rigida**, in quanto non graduabile in relazione ai parametri diversi dall'anzianità di servizio e la rende uniforme per tutti i lavoratori con la stessa anzianità». Essa pertanto **assume la forma di una «liquidazione legale forfettizzata e standardizzata»** proprio perché legata al solo parametro dell'anzianità e senza nessun tipo di legame con il danno subito, pur «volendone fornire la relativa prova». A questo proposito, **un primo aspetto della violazione del principio di eguaglianza è l'omologazione di situazioni diverse** perché «è un dato di comune esperienza, ampiamente comprovato dalla casistica giurisprudenziale, che il pregiudizio prodotto, nei vari casi, dal licenziamento ingiustificato dipende da una pluralità di fattori», di cui l'anzianità è solo uno di essi. **Lo stesso art. 8 della legge 604/66 e l'art. 18 dello Statuto prevedono ulteriori criteri** (dimensioni impresa, numero dipendenti occupati, comportamento e condizioni delle parti) **per parametrare il danno in modo da «personalizzare»**, quindi riconoscere una diversità del danno subito in quel momento traumatico che è l'espulsione dal lavoro per il lavoratore. Questa funzione dunque di «personalizzazione» del danno **non può che essere svolta dal giudice**, a cui deve essere lasciato uno spazio di discrezionalità valutativa, evitando di omologare situazioni che, in concreto sono diverse. **Un secondo aspetto censurato**, sempre attinente al criterio di calcolo automatico dell'indennizzo è **la non adeguatezza e la non dissuasività**. La disciplina contrasta quindi con il principio di ragionevolezza perché non in grado di garantire «un'adeguato ristoro» al concreto pregiudizio subito dal lavoratore e «un'adeguata dissuasione del datore di lavoro dal licenziare illegittimamente». Inadeguata perché, pur avendo affermato **la Corte che non ha tutela costituzionale il principio della integralità della riparazione rispetto al danno subito, il risarcimento deve essere equilibrato**; cosa che non avviene, ad esempio, nei casi di anzianità di servizio non elevata. **Non dissuasiva**, invece, perché minata, quasi per un effetto domino, dall'inadeguatezza della stessa, allontanando **il datore di lavoro «dall'intento di licenziare senza valida giustificazione e di compromettere l'equilibrio degli obblighi assunti dal contratto»**. Dall'irragionevolezza della disciplina discende anche la violazione degli artt. 4 e 35 Cost. perché non viene realizzato **un equilibrato contemperamento degli interessi in gioco: la libertà di organizzazione dell'impresa e la tutela del lavoratore ingiustamente licenziato**. Questo assume, in realtà, «un rilievo ancora maggiore alla luce del particolare valore che la Costituzione attribuisce al lavoro [...] per realizzare un pieno sviluppo della persona umana». **Lo stesso diritto al lavoro «in tutte le sue forme ed applicazioni» garantisce poi anche il pieno esercizio di altri diritti costituzionalmente tutelati (libertà sindacale, politica, religiosa, ect.)** perché, come ricorda la Corte in un suo precedente, «il timore del recesso, cioè del licenziamento, spinge o può spingere il lavoratore sulla via della rinuncia ad una parte dei propri diritti». Infine l'ultimo richiamo di interesse da sottolineare, è in relazione all'art. 24 della Carta sociale europea. In questo caso **la Corte, in linea con la sentenza 120/2018, riconosce che l'art. 24 della Carta** che riconosce «il diritto dei lavoratori licenziati senza un valido motivo ad un congruo indennizzo o ad altra adeguata riparazione» come interpretato dal Comitato europeo dei diritti sociali nel reclamo collettivo Finnish society of social rights vs

Finlandia, è in grado di integrare il parametro degli art. 76 e 117 Cost. Questo per di più perché in linea (con un riferimento a dir il vero non del tutto afferente e che sembra essere un *obiter dictum* superfluo) sia con la Convenzione OIL n. 158/1982 sia con l'art. 3 Cost, realizzando così «un'integrazione tra fonti e – ciò che più rileva – tra le tutele da esse garantite».

L'ultima indicazione data dalla Corte riguarda le conseguenze “operative” del parziale accoglimento delle questioni: fermi i limiti minimi e massimi di calcolo dell'indennizzo, il giudice dovrà tener conto **oltre che del parametro dell'anzianità di servizio anche «di altri criteri già richiamati, desumibili in chiave sistematica dalla evoluzione della disciplina limitativa dei licenziamenti** (numero dei dipendenti occupati, dimensioni dell'attività economica, comportamento e condizioni delle parti)». [F. Medico]

UNA NUOVA IMPUGNAZIONE IN VIA ASTRATTA DELLE LEGGI REGIONALI?

Corte cost., sent. 11 ottobre - 9 novembre 2018, n. 196, Pres. Lattanzi, Red. Sciarra

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Legge regionale Liguria 28 aprile 2008, n. 10, art. 10; legge regionale Liguria 24 novembre 2008, n. 42, art. 2]

(Costituzione, artt. 81, quarto comma, e 117, secondo comma, lett. I)

La sentenza allarga la **legittimazione della Corte dei conti in sede di giudizio di parifica del rendiconto generale** della Regione a sollevare questioni di costituzionalità sulle leggi di spesa anche in relazione a **parametri diversi dall'art. 81 Cost.**

La questione era stata sollevata dalla Sezione regionale di controllo sulla Liguria sulle disposizioni regionali che istituivano la **vice-dirigenza** (art. 10 della legge regionale n. 10 del 2008) e che destinavano un incremento del fondo per il trattamento accessorio del personale (art. 2 della legge regionale n. 42 del 2008) al finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato dei vice-dirigenti. La Corte dei conti denunciava la violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. I), Cost., per invasione della competenza statale in materia di ordinamento civile, e dell'art. 81 Cost., per violazione dell'obbligo di copertura della spesa.

La sentenza ritiene ammissibile la questione, confermando che la Corte dei conti, nel corso di giudizio di parificazione dei rendiconti, è un “giudice”, il quale ai sensi dell'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948 può proporre questioni di costituzionalità in via incidentale. Ma aggiunge – e qui sta la novità significativa – che tale legittimazione non è limitata con riferimento ai parametri costituzionali a tutela degli equilibri economico-finanziari, bensì si estende ai “parametri attributivi di competenza legislativa esclusiva allo Stato, poiché in tali casi la Regione manca per definizione della prerogativa di allocare risorse”. Nelle materie statali – sostiene la Corte – “non vi è intervento regionale produttivo di spesa che non si traduca immediatamente nell'alterazione dei criteri dettati dall'ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata”.

La sentenza evoca, a sostegno di questa svolta, da un lato la configurazione sempre più espansiva del controllo sui bilanci operato dalla Corte dei conti per assicurare l'effettività del rispetto dei parametri finanziari e gli equilibri economico-finanziari degli enti; dall'altro, **“l'esigenza di fugare zone d'ombra nel controllo di costituzionalità, ... quale tratto costitutivo del sistema di giustizia costituzionale”**, in quanto in relazione alle leggi di spesa è possibile che non vi siano controinteressati e che quindi sia difficile che la questione pervenga alla Corte attraverso un contenzioso ordinario.

Nel merito, la sentenza afferma, sulla scorta della sentenza n. 214 del 2016, che l'istituzione della vice-dirigenza era preclusa alla legge regionale, in quanto la legislazione statale, riservando tale scelta alla contrattazione collettiva, l'aveva ricondotta alla materia "ordinamento civile", ed aggiunge che la violazione della sfera di competenza legislativa statale ridonda un una violazione del principio di cui all'art. 81, quarto comma, Cost. In forza di tale ragionamento la Corte accerta "l'illegittimità dell'iniziativa del legislatore ligure che ha disposto una spesa priva di copertura normativa, e quindi lesiva dell'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto relativa a una voce, quella che concerne l'indennità dei vice-dirigenti regionali, connessa all'istituzione di un ruolo del personale regionale, avvenuta senza il necessario fondamento nella contrattazione collettiva e in violazione della competenza statale esclusiva in materia di «ordinamento civile»". [F. Corvaja]

LECITA LA RIMOZIONE AUTOMATICA DEL MAGISTRATO CHE ACCETTI AGEVOLAZIONI DA PARTI O INDAGATI IN PROCEDIMENTI NEL PROPRIO DISTRETTO

Corte cost., sent. 12 novembre 2018, n. 197, Pres. Lattanzi, red. Viganò

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

(Art. 12, n. 5 (recte: art. 12, c. 5°), del decreto legislativo 23/02/2006, n. 109)

[art. 3 della Costituzione]

Non è costituzionalmente illegittima l'**automatica rimozione** del **magistrato** responsabile di aver ottenuto prestiti o **agevolazioni** da soggetti che egli sa essere **parti** o **indagati** in procedimenti penali pendenti presso il proprio ufficio giudiziario o comunque nell'ambito del proprio distretto. La norma che prevede la **sanzione disciplinare** della rimozione non lede il principio di eguaglianza di cui all'articolo 3 Cost., poiché non determina alcuna **irragionevole discriminazione** in danno del magistrato autore dell'illecito disciplinare in questione rispetto a chi abbia commesso altri illeciti disciplinari per i quali non è prevista la sanzione dell'automatica rimozione. La Corte sottolinea infatti come essendo affidata ai magistrati «la tutela dei diritti di ogni consociato» e per tale ragione «sono tenuti – più di ogni altra categoria di funzionari pubblici – non solo a conformare oggettivamente la propria condotta ai più rigorosi standard di imparzialità, correttezza, diligenza, laboriosità, riserbo ed equilibrio nell'esercizio delle funzioni [...], ma anche ad apparire indipendenti e imparziali agli occhi della collettività, evitando di esporsi a qualsiasi sospetto di perseguire interessi di parte nell'adempimento delle proprie funzioni. E ciò per evitare di minare, con la propria condotta, la **fiducia** dei consociati **nel sistema giudiziario**, che è valore essenziale per il funzionamento dello Stato di diritto». Per questi motivi non è contraria alla Costituzione la pur rigorosa scelta legislativa di stabilire, per simili condotte, la necessaria rimozione dall'ordine giudiziario del magistrato che ne sia stato autore, dimostrandosi così **non più idoneo** all'esercizio delle proprie funzioni. [F. Pedrini]

LA CORTE RESPINGE TUTTI I RICORSI DELLE REGIONI SULLA NUOVA VIA (CON UNA PICCOLA ECCEZIONE PER LE PROVINCE AUTONOME)

Corte cost., sent. 19 giugno - 14 novembre 2018, n. 198, Pres. Lattanzi, Red. Modugno, Barbera

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

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

(D.lgs. 16 giugno 2017, n. 104, intero testo e artt. 3, comma 1, lettere g) e h); 4; 5; 8; 9; 12; 13, comma 1; 14; 16, commi 1 e 2; 17; 18, comma 3; 21; 22, commi 1, 2, 3 e 4; 23, commi 1, 2, 3 e 4; 24; 26, comma 1, lettera a), e 27).

[Costituzione, artt. 3, 5, 32, 76, 97, 117, primo, terzo comma e quarto comma, 118, 119 e 120 Cost.; principio di leale collaborazione; Statuto speciale per la Valle d'Aosta, artt. 2, 3 e 4; Statuto speciale per il Friuli-Venezia Giulia, artt. 4 e 5; Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, artt. 8, 9, e 16 del d.P.R. n. 670 del 1972; d.lgs. n. 266 del 1992; Statuto speciale per la Sardegna, artt. 3 e 4]

La sentenza decide i dieci ricorsi presentati dalle Regioni a statuto ordinario e speciali e dalle due Province autonome contro il d.lgs. 16 giugno 2017, n. 104, di attuazione della direttiva 2014/52/UE, in materia di **valutazione dell'impatto ambientale**.

Il decreto legislativo impugnato, adottato sulla base della legge di delega n. 114 del 2015 e secondo le procedure stabilite dalla legge n. 234 del 2012 (legge quadro europea), riforma i procedimenti di valutazione di impatto ambientale (VIA) e di verifica di assoggettabilità a VIA già regolati nel codice dell'ambiente (d.lgs. n. 152 del 2006) e disciplina il **provvedimento unico ambientale** per i procedimenti di competenza regionale e statale. L'atto legislativo era contestato da parte regionale per la decisa centralizzazione delle competenze statali che esso opera: centralizzazione che, secondo i ricorsi, sarebbe avvenuta in assenza di specifici principi e criteri direttivi e in violazione delle competenze regionali ex art 117, terzo e quarto comma, Cost., e del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, primo comma, Cost.

Taluni ricorsi denunciavano anche la tardività di esercizio della delega o comunque l'abuso del procedimento, determinato dalla richiesta dei pareri obbligatori sullo schema di decreti inoltrata dal Governo contestualmente alle Camere e alla Conferenza Stato-Regioni il giorno di scadenza della delega, e senza rispettate l'ordine previsto per la successione dei pareri.

La sentenza n. 198 respinge tutte le censure, tranne due questioni sollevate dalle Province autonome sulle norme finali del d.lgs. n. 104 del 2017 che disciplinano termine e alle modalità di adeguamento della legislazione provinciale al decreto legislativo, norme che non erano rispettose delle speciali regole in punto di rapporto tra fonti statali e fonti locali nel Trentino-Alto Adige dettate dal d.lgs. n. 266 del 1992, di attuazione dello statuto speciale.

Iniziando dalle questioni pregiudiziali dal punto di vista logico-giuridico, la sentenza giudica anzitutto infondate le doglianze relative al termine, alle modalità di esercizio della delega e alla asserita violazione dei principi e dei criteri direttivi della legge di delegazione.

Quanto al **termine**, la Corte ritiene che il rinvio contenuto nella legge di delega all'art. 31, comma 1, della legge n. 232 del 2012 sia da intendere, in applicazione del **principio generale di irretroattività delle leggi** scolpito nell'art. 11 disp. prel. c.c., come **rinvio fisso**, e quindi vada riferito al **testo vigente al momento di entrata in vigore della legge di delega** e non al testo successivamente modificato dalla legge n. 115 del 20: sicché il termine per l'esercizio della delega andava individuato in un mese prima della scadenza della direttiva, come prevedeva originariamente l'art. 31, comma 1, della legge n. 232 del 2012, e non in quattro mesi prima di tale data.

Tale conclusione è rafforzata con l'osservazione secondo cui **il termine posto dalla legge di delega ha natura sostanziale e non procedimentale**, "perché determina quel 'tempo limitato' (art. 76 Cost.) durante il quale il Governo ha il potere di esercitare in via eccezionale una funzione, quella legislativa, che ordinariamente spetta alle Camere", e

con l'argomento per cui va escluso, "salvo espressa indicazione di segno contrario, che la modifica – in senso abbreviativo – del termine per l'esercizio di un potere o di una facoltà possa applicarsi in confronto a poteri e facoltà già insorti e rispetto ai quali sta decorrendo il termine originario".

Con riferimento al **procedimento**, secondo la sentenza la **richiesta contestuale dei pareri sullo schema di decreto alle commissioni parlamentari e alla Conferenza Stato-Regioni non implica violazione od abuso delle procedure** prescritte dall'art. 1, comma 3, della legge di delega (ai sensi del quale lo schema di decreto è trasmesso alle commissioni parlamentari "dopo l'acquisizione degli altri pareri previsti dalla legge"): in relazione alla **ratio** della norma di delega è invece rilevante, come già affermato dalla sentenza n. 261 del 2017, che **le Camere si pronuncino avendo preso contezza della posizione regionale**, come era avvenuto nel caso di specie.

La Corte giudica poi inammissibili le censure di violazione **principio di leale collaborazione**, sollevate da parte regionale sul rilievo che il decreto era stato emanato senza previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni. Secondo la prospettiva regionale, l'intesa sarebbe stata imposta direttamente dalla Costituzione, pur in assenza di espresse previsioni della legge delega, secondo i principi sanciti dalla sentenza n. 251 del 2016 per le ipotesi di intrecci di competenze non risolubili con il criterio di prevalenza. La sentenza ribadisce invece che la diretta impugnabilità della legge di delegazione per violazione del principio di leale collaborazione implica da un lato che la **lesione è imputabile alla legge di delega non al decreto legislativo**; dall'altro, che l'eventuale **vizio del decreto delegato è meramente riflesso**, "con la conseguenza che la censura di violazione del principio di leale collaborazione 'denuncia in realtà un vizio che concerne direttamente ed immediatamente la norma di delega' (sentenza n. 261 del 2017)" ed è dunque **tardiva** se non preceduta dalla tempestiva contestazione della legge di delegazione.

Con riferimento alle censure che denunciavano l'accentramento di competenze legislative ed amministrative in materia di VIA e di VINCA come operazione non consentita dai principi della legge di delega (principi attinenti alla semplificazione, alla armonizzazione e alla razionalizzazione delle procedure di VIA, al rafforzamento della loro qualità, alla revisione e razionalizzazione del sistema sanzionatorio), i quali non avrebbero autorizzato il legislatore delegato ad intervenire sul riparto delle attribuzioni tra i diversi livelli istituzionali, la Corte evidenzia, anzitutto, che la delega operata dalla legge n. 114 del 2015 **non era una delega al mero riassetto**, bensì configurava una complessiva riforma, richiesta dalla nuova direttiva europea in materia di VIA.

La sentenza sottolinea poi che la predetta direttiva indicava tra gli obiettivi il miglioramento della qualità della procedura di VIA e che la legge di delega imponeva, in linea con tali principi, la semplificazione, la armonizzazione e la razionalizzazione delle procedure di VIA, nonché il rafforzamento della loro qualità. In tale quadro, secondo la Corte, "la modifica, posta in essere dalle disposizioni impugnate, della distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni in materia di VIA e dei relativi procedimenti non è ... estranea alla ratio della delega". Pur concedendo che "la 'centralizzazione' delle competenze non era specificamente imposta né dalla legge delega né dalla direttiva", la sentenza – riprendendo la relazione illustrativa del decreto legislativo – giustifica la scelta del legislatore delegato con "**l'esigenza di rendere omogenea su tutto il territorio nazionale l'applicazione delle nuove regole**, in modo da recepire fedelmente la direttiva, che reca una disciplina piuttosto dettagliata, superando la pregressa situazione di frammentazione e contraddittorietà della regolamentazione, dovuta alle diversificate discipline regionali: frammentazione cui erano imputabili le criticità riscontrate nella gestione delle procedure, generatrice anche di una preoccupante dilatazione dei loro tempi di definizione".

Esclusa la violazione della delega, la sentenza respinge anche le doglianze che lamentavano la violazione delle competenze legislative ed amministrative delle Regioni nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost. ad opera delle disposizioni che avevano spostato in capo allo Stato le competenze in relazione ad una serie di progetti già di competenza regionale.

Infatti, ribadito che le disposizioni impugnate - che costituiscono il cuore della riforma - attengono alla potestà esclusiva statale in materia di **tutela dell'ambiente e dell'ecosistema**, la sentenza sottolinea che tali norme **“determinano un tendenziale allineamento dei diversi schemi e modelli procedurali, assegnando allo Stato l'apprezzamento dell'impatto sulla tutela dell'ambiente dei progetti reputati più significativi e, così, evitando la polverizzazione e differenziazione delle competenze che caratterizzava il previgente sistema”**. Tale fattore – aggiunge la Corte – “aveva originato sovrapposizione e moltiplicazione di interventi, oltre che normative differenziate le quali, accanto a diluizioni temporali reputate inaccettabili ..., inducevano a deprecabili fenomeni di delocalizzazione dei progetti verso aree geografiche a basso livello di regolazione ambientale”.

La sentenza ritiene dunque che l'unitarietà e l'allocatione presso lo Stato delle procedure coinvolgenti progetti a maggior impatto risponda ad una “esigenza di razionalizzazione e standardizzazione funzionale all'incremento della qualità della risposta ai diversi interessi coinvolti, con il correlato obiettivo di realizzare un elevato livello di protezione del bene ambientale”.

Analoghe considerazioni valgono anche a giustificare la disciplina del **provvedimento unico ambientale**. Tale istituto, che non è atto sostitutivo, bensì comprensivo delle altre autorizzazioni necessarie alla realizzazione del progetto, è anch'esso coperto dalla competenza statale in materia ambientale ed è coerente con le finalità di semplificazione prescritte dalla delega.

Per quanto riguarda la posizione degli **enti ad autonomia differenziata**, la Corte riconosce invero la sussistenza di competenze statutarie nei diversi settori materiali incisi dalle norme del decreto legislativo sulla VIA, sulla VINCA e sul provvedimento unico ambientale, ma ritiene che tali competenze legittimamente condizionate dalle norme del d.lgs. n. 104 del 2017, qualificate come **norme di grande riforma economico-sociale** (o come precetti coessenziali alle norme di grande riforma) e quindi opponibili anche alla potestà legislativa primaria delle Regioni speciali e della Province autonome. [F. Corvaja]

SANITÀ PUBBLICA, LEGGE REGIONALE E PIANI DI RIENTRO

Corte cost., sent. 9 ottobre – 15 novembre 2018, n. 199, Pres. Lattanzi, red. Cartabia

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Intero testo, nonché artt. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 e 19 della legge della Regione Campania 28/09/2017, n. 26 (Organizzazione dei servizi a favore delle persone in età evolutiva con disturbi del neurosviluppo e patologie neuropsichiatriche e delle persone con disturbi dello spettro autistico).]

(art. 120 Cost., in relazione alle funzioni del commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro per il disavanzo sanitario; art. 117, comma terzo Cost., principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica; art. 81, terzo comma, Cost.)

La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'intero testo della legge della Regione Campania 28 settembre 2017, n. 26 (Organizzazione dei servizi a favore delle persone in

età evolutiva con disturbi del neurosviluppo e patologie neuropsichiatriche e delle persone con disturbi dello spettro autistico).

Il Presidente del Consiglio dei Ministri, impugnato sia la legge regionale nella sua interezza, sia alcune delle sue disposizioni, lamenta la violazione dell'art. 120 Cost., a causa dell'interferenza delle norme impugnate con le **funzioni del Commissario ad acta** per l'attuazione del piano di rientro per il disavanzo sanitario regionale, e il contrasto con i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica «previsti dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)"». Secondo il Governo, infatti, le norme impugnate contrasterebbero con il Programma operativo 2016/2018 di prosecuzione del Piano di rientro della Regione Campania adottato con decreto del Commissario ad acta del 1° marzo 2017, n. 14. Inoltre, l'articolo 19 della legge regionale, nel prevedere interventi relativi all'organizzazione sanitaria non contemplati nel Piano di rientro, non rispetterebbe i vincoli di spesa imposti dal Piano stesso, in violazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

Richiamandosi ai propri precedenti relativi al rapporto tra funzioni del Commissario ad acta nelle Regioni sottoposte ai **Piani di rientro per il disavanzo sanitario** e interventi legislativi regionali nel campo della tutela del diritto alla salute (fra le quali, Corte cost., sentt. n. 117 del 2018, n. 14 del 2017; n. 106 del 2017, n. 266 del 2016 e n. 227 del 2015), la Corte costituzionale accoglie il ricorso, dichiarando l'illegittimità dell'intera legge campana.

Nel merito, alla luce del fatto che «non c'è alcuna previsione della legge regionale impugnata che non attenga a profili di organizzazione dei servizi – ospedalieri e territoriali», l'intero testo normativo si pone in contrasto con le funzioni del Commissario ad acta della Regione Campania, in violazione dell'art. 120 Cost. Dal punto di vista organizzativo, inoltre, il giudice delle leggi sottolinea che l'assistenza sociosanitaria ai minori con disturbi neuropsichiatrici e alle persone con disturbi dello spettro autistico sia ricompresa nei LEA e costituisca, perciò, una delle priorità del Commissario ad acta, trattandosi di servizi che devono comunque essere garantiti.

In termini generali, infine, la Corte evidenzia l'anomalia del protrarsi nel tempo del commissariamento della sanità regionale, senza che l'obiettivo del risanamento finanziario nel settore sanitario, centrale nelle politiche e nel governo regionale, sia stato raggiunto. [L. Busatta]

LA CORTE TORNA AD ESPRIMERSI SULLA LEGITTIMITÀ DELLE MISURE STRAORDINARIE DI RAZIONALIZZAZIONE E CONTENIMENTO DELLA SPESA PUBBLICA

Corte cost., sent. 11 ottobre – 15 ottobre 2018, n. 200, Pres. Lattanzi, Red. Amoroso

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 9, co. 21, terzo periodo, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, in L. 30 luglio 2010, n. 122; art. 16, co. 1, lett. b), del D.L. 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, in L. 15 luglio 2011, n. 111, come specificato dall'art. 1, co. 1, lett. a), primo periodo, del D.P.R. 4 settembre 2013, n. 122]

(Art. 3 Cost.)

La Corte costituzionale dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, co. 21, terzo periodo, del D.L. n. 78/2010, convertito, con modificazioni, in L. n.

122/2010, e dell'art. 16, co. 1, lett. b), del D.L. n. 98/2011, convertito, con modificazioni, in L. n. 111/2011, come integrato dall'art. 1, co. 1, lett. a), primo periodo, del D.P.R. n. 122/2013, sollevate, in riferimento all'art. 3 Cost., dalla sezione giurisdizionale per la Liguria della Corte dei conti.

Le disposizioni oggetto della pronuncia, in particolare, concernono l'articolata disciplina statale relativa, rispettivamente, alle "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica" ed alle "Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria", come integrata dal "Regolamento in materia di proroga del blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti a norma dell'articolo 16, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111".

La disciplina in parola viene nuovamente posta all'attenzione della Corte sotto il profilo, questa volta, delle ricadute del blocco stipendiale (relativo al triennio 2011-2013 e, successivamente, prorogato di un ulteriore anno) sul piano del trattamento pensionistico.

Nel caso di specie, l'impugnativa verte sul "blocco" degli adeguamenti retributivi, per motivi di progressione di carriera, necessitati, nelle intenzioni del Legislatore statale, dall'esigenza di garantire la solvibilità del Paese e "mettere al riparo" le finanze statali da pericolosi attacchi speculativi sui mercati finanziari.

Sotto il profilo dell'ammissibilità, la Corte dichiara preliminarmente la propria competenza a giudicare della legittimità della disciplina regolamentare inerente la proroga all'anno 2014 del blocco stipendiale e destinata a trovare applicazione nel giudizio *a quo*, sebbene la giurisdizione della Corte costituzionale non si estenda, di regola, alle norme subprimarie, prive della «forza di legge» ex art. 134 Cost.

Sulla scorta di un consolidato orientamento giurisprudenziale inaugurato dalla sentenza n. 1104/1988, e da ultimo ribadito con la sentenza n. 178/2015, la Consulta riafferma come una fonte regolamentare specificativa di una normativa di rango primario possa essere oggetto di giudizio incidentale di costituzionalità al sussistere di un «nesso stretto di specificazione qualificata».

Nel merito, la Corte è chiamata a pronunciarsi circa la violazione dell'art. 3 Cost., nella parte in cui le disposizioni censurate «non hanno previsto, nei confronti dei soggetti cessati dal servizio durante il periodo di "cristallizzazione" degli incrementi retributivi (relativo al quadriennio 2011-2014), la valorizzazione, a far data dalla cessazione del blocco stipendiale, degli emolumenti pensionabili derivanti dalle progressioni di carriera conseguite durante il blocco stesso».

La Corte dei conti lamenta, infatti, l'ingiustificata disparità di trattamento derivante dalla collocazione in quiescenza prima dello scadere del blocco stipendiale piuttosto che dopo.

La Corte costituzionale, disistimando le argomentazioni addotte e, del pari, confermando il proprio consolidato orientamento pretorio, dichiara l'ammissibilità della compressione degli effetti retributivi della progressione di carriera alla luce delle "superiori" esigenze di finanza pubblica, purché detti effetti limitativi siano circoscritti ad un determinato lasso temporale e, ad ogni modo, rispettosi dei canoni di proporzionalità e sufficienza di cui all'art. 36 Cost. (cfr. in particolare, sentt. n. 96/2016 e n. 304/2013).

A sostegno dell'asserita violazione dell'art. 3 Cost., il giudice rimettente sostiene che le disposizioni censurate implicherebbero, per il caso di un dipendente collocato in quiescenza durante il quadriennio, una "dilatazione temporale" degli effetti limitativi della retribuzione ivi previsti. Contrariamente a quanto sostenuto dal giudice *a quo*, è opinione della Corte che il "fluire del tempo" costituisca un elemento idoneo a differenziare situazioni (pertanto) dissimili, così da escludere la lesione del principio di eguaglianza, sotto il profilo della ragionevolezza (cfr., *ex plurimis*, sentt. n. 104/2018, n. 53/2017, n. 254/2014). L'elemento temporale giustificerebbe, secondo l'argomentare della Corte, le ricadute sul piano del rapporto previdenziale della regola posta dalla disciplina censurata.

Afferma la Corte che solo ove detta disciplina configurasse un prelievo straordinario sulle retribuzioni correlate all'avanzamento di carriera sarebbe, in ipotesi, configurabile una lesione del principio di eguaglianza. Senonché il Giudice delle Leggi ha già avuto modo di escludere la natura tributaria della disposizione sottoposta al proprio vaglio (sentt. n. 154/2014 e n. 304/2013).

La Corte costituzionale, nel rigettare la q.l.c., rivolge, conclusivamente, un "invito" al Legislatore, nell'ambito del proprio potere discrezionale in materia economica e finanziaria e nel rispetto dei principi costituzionali a salvaguardia dell'equilibrio di bilancio, a prevedere meccanismi di "ristorazione" nei confronti dei soggetti che abbiano subito un pregiudizio derivante dalla «cristallizzazione» degli incrementi retributivi, dettati, in tal caso, dalle contingenti necessità di garantire la salvaguardia della finanza pubblica nazionale. [A.C. Visconti]

**LA LEGGE DELLA PROVINCIA DI BOLZANO NON ESONERA
DALL'AUTORIZZAZIONE PAESAGGISTICA, E PERTANTO NON E' IN VIOLAZIONE
DELL'ART. 117 CO. 2 COST.**

Corte cost., sent. 25 settembre – 15 novembre 2018, n. 201, Pres. Lattanzi, red.
Cartabia

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[artt. 8, comma 4 e 12, comma 2, L. Prov. Bolzano n. 10 del 2014]

(art. 117 co. 2, lett. e) s) Cost.)

Con la sentenza n. 201 del 2018 la Corte si trova a giudicare su un ricorso in via principale con cui lo Stato aveva sollevato una duplice questione di legittimità costituzionale in riferimento ad una legge della Provincia autonoma di Bolzano (l. Prov. Bolzano n. 10 del 2014).

La prima questione posta riguarda l'art. 8 co. 4, che si sospetta in contrasto con l'art. 117 co. 2 lett. e) Cost., in quanto introdurrebbe vincoli e contingentamenti all'apertura di nuovi esercizi commerciali in violazione della normativa statale, reiterando il contenuto di norme dichiarate incostituzionali da precedenti sentenze della Corte. A tale questione però lo Stato rinuncia, essendo venute meno le ragioni della stessa in seguito dell'entrata in vigore dell'art. 1 del d.lgs. n. 146 del 2016, che consente ora alle Province autonome di Trento e Bolzano di prevedere, in presenza di determinate esigenze, limitazioni ai nuovi insediamenti commerciali al dettaglio senza discriminazioni tra operatori. La rinuncia parziale è stata accettata dalla Provincia autonoma e dunque la stessa questione è dichiarata estinta dalla Corte.

L'atto di rinuncia dello Stato è però, appunto, parziale, dal momento che lo stesso ricorrente aveva evidenziato nello stesso la permanenza dell'interesse a portare avanti la seconda questione, che riguarda l'art. 12 co. 2, della medesima legge, che è sospettata di essere stata posta in violazione dell'art. 117 co. 2 lett. s) Cost., nella parte in cui dispone che la decisione dell'autorità forestale in ordine al taglio del legname sostituisce «*qualsiasi altra autorizzazione prevista dalla legge provinciale 25 luglio 1970, n. 16 (Tutela del paesaggio)*», ampliando illegittimamente le ipotesi di esclusione dell'autorizzazione paesaggistica rispetto a quanto previsto dall'art. 149 del medesimo d.lgs. n. 42 del 2004. La Corte dichiara questa seconda questione infondata per erroneità del presupposto interpretativo, la cui corretta valutazione porta invece ad escludere ogni contrasto tra la legislazione provinciale e le disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio

richiamate come parametro interposto. Il presupposto del ricorso infatti è che la disposizione provinciale introduca una ipotesi di esonero dell'autorizzazione paesaggistica, ciò che invece non fa, limitandosi invece ad integrare una fattispecie corrispondente a quella statale di cui all'art. 149 co. 1, cod. beni culturali, che esenta dall'autorizzazione paesaggistica determinate attività di taglio del legname, tra cui le attività agro-silvo-pastorali e i tagli colturali di boschi e foreste. L'impugnato art. 14, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 21 del 1996 ha infatti ad oggetto interventi riconducibili all'ordinaria attività di gestione e manutenzione del bosco, che si differenzia radicalmente da quella di «trasformazione di bosco» che, ai sensi dell'art. 5 della medesima legge provinciale, deve avvenire secondo le procedure di cui alla legge della Provincia autonoma di Bolzano 25 luglio 1970, n. 16 (Tutela del paesaggio), ossia in osservanza delle norme sulla tutela del paesaggio che richiedono la previa autorizzazione paesaggistica. Secondo la Corte dunque, una volta che sia stato delineato in questi termini il contenuto della norma e quello della disposizione statale assunta a parametro interposto, il contrasto denunciato non è rinvenibile. [A. Arcuri]

NO ALL'ALBO REGIONALE DEGLI INTERPRETI DEI SEGNI

Corte cost., ord. 25 ottobre – 15 novembre 2018, n. 205, Pres. Lattanzi, red. Prosperetti

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti n. [1/2019](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[L.R. Basilicata n. 30/2017, artt. 4, 5, 6, 7 e 9]

(art. 117, primo e secondo comma, lett. l) e terzo comma, Cost.)

L'ordinanza dichiara estinto il processo promosso dal Governo che aveva impugnato la legge n. 30/2017 della Regione Basilicata con la quale si è creata una nuova figura professionale tramite l'istituzione di un apposito «Albo regionale degli interpreti della Lingua dei Segni Italiana», stabilendone i requisiti in ambito regionale con l'effetto di precluderne l'esercizio a chi non sia iscritto nell'albo, il tutto in violazione dell'art. 117, comma 3, Cost.

Si è contestata in particolare la violazione dell'art. 117, comma 1, Cost., in quanto tali disposizioni, da un lato, limiterebbero la libertà di circolazione dei lavoratori sancita dall'art. 45 TFUE, ostacolando nella Regione lo svolgimento dell'attività di "Interprete della lingua dei segni" da parte di tutti quei cittadini europei che non abbiano acquisito, tramite la frequenza di specifici corsi di formazione organizzati in Basilicata, la nuova qualifica professionale; dall'altro, determinerebbero una sostanziale limitazione all'esercizio di un'attività di prestazione di servizi, in ragione del mancato rispetto dei principi comunitari sulla libera circolazione del lavoro e delle imprese di cui agli artt. 3, comma l, lettera c), 49 e 57 TCE. Altresì è stata contestata la violazione dell'art. 117, comma 2, lett. l), Cost., avendo la regione invaso la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e penale.

La Regione non si costituiva nel giudizio.

Nelle more del giudizio, gli artt. 4, 5, 6 e 7 della legge reg. Basilicata n. 30 del 2017 sono stati abrogati dall'art. 1 della legge della Regione Basilicata 29 giugno 2018, n. 11 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2018) che ha, inoltre, modificato l'art. 9, pure impugnato, della detta legge regionale, adeguandolo alla normativa statale e comunitaria di riferimento.

Con atto notificato in data 19 gennaio 2018 e depositato nella cancelleria della Corte costituzionale il 24 gennaio 2018, il Presidente del Consiglio dei ministri ha dichiarato di rinunciare al ricorso, in conformità alla delibera adottata dal Consiglio dei ministri nella seduta del 24 settembre 2018, per essere venute meno le ragioni che avevano indotto all'impugnazione delle disposizioni regionali sopraindicate.

Come notato nell'ordinanza, in mancanza di costituzione in giudizio della Regione resistente, l'intervenuta rinuncia al ricorso in via principale determina, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo (Corte cost., ord. n. 60 e 55/2018). [S. Rossi]

LA COMPETENZA RESIDUALE SULLA CACCIA DEVE SOTTOSTARE AGLI STANDARD MINIMI FISSATI DALLO STATO

Corte cost., sent. 9 ottobre – 16 novembre 2018, n. 206, Pres. Lattanzi, rel. Morelli

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[L. reg. Lombardia n. 19/2017, art. 3, co. 1 e 3]

(art. 117, secondo comma, lett. s, Cost.; l. n. 394/1991, artt. 11, co. 1, 3 e 4, e 22, co. 6).

È illegittima la disposizione della l. reg. Lombardia (art. 3, co.1) che, nel definire le modalità di **gestione del cinghiale sul territorio regionale**, estende la disciplina anche al territorio delle aree protette nazionali. La Corte costituzionale ravvisa una violazione della competenza legislativa statale in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", per contrasto con la disciplina statale sulle aree protette che affida tali ambiti all'attività regolatoria degli Enti Parco. Le richiamate norme interposte rappresentano "**standard minimi uniformi**" in materia di tutela dell'ambiente. Supera il vaglio di legittimità costituzionale, invece, l'ulteriore disposizione impugnata (art.3, co.3), nella parte in cui prevede che le "densità obiettivo" della specie sono definite con i relativi enti gestori, in quanto non si discosta nella sostanza dalla formula prevista dalla normativa nazionale (art. 22, co. 6, l. n. 394/1991). [F.Covino]

CASO CAPPATO: UNA ORDINANZA DI INCOSTITUZIONALITA' ACCERTATA MA NON DICHIARATA?

Corte cost., ord. 24 ottobre – 16 novembre 2018, n. 207, Pres. Lattanzi, red. Modugno

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti [n. 2/2018](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 580 c.p.]

(Artt. 2, 3, 13, 25, secondo comma, 27; art. 117, Cost. in relazione agli art. 2 e 8 CEDU)

La questione di costituzionalità sorge nell'ambito del procedimento penale a carico di Marco Cappato, imputato del reato di cui all'art. 580 c.p. per aver agevolato il proposito suicidario di Fabiano Antoniani, avendolo accompagnato personalmente in Svizzera presso una clinica ove quest'ultimo ha ricevuto l'assistenza medica al suicidio.

Secondo la Corte d'Assise di Milano, la norma impugnata si pone in contrasto con la Costituzione sotto due profili. Da un lato, poiché essa incrimina le condotte di **aiuto al suicidio e di istigazione**, indipendentemente dal contributo alla determinazione o al rafforzamento del proposito di suicidio, in violazione degli artt. 2, 13, primo comma, e 117 della Costituzione, in relazione agli artt. 2 (diritto alla vita) e 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU). Dall'altro lato, la previsione del codice penale sarebbe in contrasto con gli articoli 3, 13, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost., nella parte in cui non distingue, quanto alla sanzione, tra la condotta di istigazione al suicidio e quella di agevolazione che non incide, invece, sul percorso deliberativo dell'aspirante suicida.

Attraverso un'ordinanza con cui dispone il **rinvio del giudizio** in corso, fissando una nuova udienza per il 24 settembre 2019, la Corte costituzionale, per mezzo di una nuova tipologia decisoria, sceglie di fare «leva sui propri poteri di gestione del processo costituzionale», al fine di sollecitare un intervento delle Camere in pendenza di giudizio.

Nelle motivazioni dell'ordinanza la Corte rivolge un monito al legislatore e delinea alcune indicazioni circa lo spettro di contenuti che un eventuale (e auspicato) intervento del legislatore potrà tenere in considerazione.

Con riguardo all'incostituzionalità del **reato di aiuto al suicidio** generalmente inteso, il giudice costituzionale ribadisce che, come avviene analogamente nelle altre legislazioni contemporanee, la norma penale è da ritenersi funzionale alla tutela del diritto alla vita (soprattutto per le persone più deboli e vulnerabili) e che, per questa ragione, essa non possa essere considerata, in sé, contrastante con i principi costituzionali: «Al legislatore penale non può ritenersi inibito, dunque, vietare condotte che spianino la strada a scelte suicide, in nome di una concezione astratta dell'autonomia individuale che ignora le condizioni concrete di disagio o di abbandono nelle quali, spesso, simili decisioni vengono concepite. Anzi, è compito della Repubblica porre in essere politiche pubbliche volte a sostenere chi versa in simili situazioni di fragilità, rimuovendo, in tal modo, gli ostacoli che impediscano il pieno sviluppo della persona umana».

Tuttavia, rileva la Corte, è necessario tenere in considerazione anche situazioni come quella oggetto del giudizio *a quo*, che erano inimmaginabili per il legislatore all'epoca in cui il codice penale venne introdotto e che, invece, sono oggi rese possibili dagli **sviluppi della scienza medica e della tecnologia**, «capaci di strappare alla morte pazienti in condizioni estremamente compromesse, ma non di restituire loro una sufficienza di funzioni vitali». In tali circostanze, l'aiuto al suicidio può rappresentare, per la persona «l'unica via d'uscita per sottrarsi, nel rispetto del proprio concetto di dignità della persona, a un mantenimento artificiale in vita non più voluto e che egli ha il diritto di rifiutare».

In aggiunta, in base a quanto previsto dalla legge n. 219 del 2017, la persona malata ha il **diritto di rifiutare trattamenti sanitari** anche salvavita, ma non è consentito al medico di somministrare al paziente o di mettergli a disposizione trattamenti diretti a determinarne la morte. In situazioni come quella oggetto del procedimento penale *a quo*, quindi, c'è il rischio di costringere il paziente a un processo più lento, non corrispondente alla propria visione di dignità, finendo per limitare l'autodeterminazione del malato.

Quanto all'esito del giudizio, il giudice costituzionale ritiene che la dichiarazione di incostituzionalità del reato di suicidio assistito, anche se limitata alle sole ipotesi indicate nelle motivazioni, lascerebbe del tutto priva di disciplina la prestazione di aiuto materiale al suicidio «in un ambito ad altissima sensibilità etico-sociale e rispetto al quale vanno con fermezza preclusi tutti i possibili abusi». Di conseguenza, si rende necessaria una regolazione della materia che affronti tutti i molteplici profili (ciascuno dei quali suscettibile di diverse soluzioni), fra i quali l'individuazione dei presupposti in presenza dei quali una persona possa chiedere l'aiuto nel suicidio, la «disciplina del relativo "processo medicalizzato"», del ruolo del servizio sanitario nazionale e dei relativi profili organizzativi,

l'eventuale previsione dell'obiezione di coscienza per il personale sanitario. Alla luce dei complessi e delicati bilanciamenti, nonché dell'ampia gamma delle possibili scelte discrezionali che investono la disciplina della materia, richiamandosi anche ad alcuni analoghi precedenti della Corte Suprema canadese e del Regno Unito, la Corte ritiene che una propria immediata decisione possa lasciare prive di tutela situazioni giuridiche particolarmente delicate e sollecita il Parlamento ad intervenire. La scelta di rinviare ad una successiva udienza permette di lasciare al legislatore il tempo per sviluppare e portare a termine il procedimento legislativo ed evita che, nelle more dell'adozione di un testo normativo, la norma penale possa trovare applicazione. [L. Busatta]

NON SPETTA ALLA REGIONE DETTARE LA DISCIPLINA IN MATERIA DI TASSE AUTOMOBILISTICHE

Corte cost., sent. 10 ottobre 2018 – 22 novembre 2018, n. 209, Pres. Lattanzi, red. Barbera

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 10, c. 1, della l. della Regione Liguria n. 3/2005, nel testo introdotto dall'art. 27 della legge della Regione Liguria n. 2/2006]

(Art. 117, c. 2, lett. e), Cost.)

Il Giudice delle leggi dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 10, c. 1, della l. della Regione Liguria n. 3/2005, così come modificata dall'art. 27 della l. della Regione Liguria n. 2/2006. La questione è proposta dalla Commissione tributaria regionale della Liguria in relazione all'art. 117 c. 2, lett. e), Cost. Nel merito, **la disposizione impugnata detta la disciplina in materia di tasse automobilistiche** e prescrive che «[a] decorrere dall'anno in cui si compie il ventesimo anno dalla loro costruzione gli autoveicoli e i motoveicoli ad uso privato destinati esclusivamente al trasporto di persone che risultano iscritti nei registri Automotoclub Storico Italiano (A.S.I.) e Federazione Motociclistica Italiana (F.M.I.) sono soggetti alle tasse automobilistiche di cui al comma 2 dell'articolo 63 della legge 21 novembre 2000, n. 342 (Misure in materia fiscale)». Per la parte rimettente, **tale disciplina regionale incide sul riparto di competenze ex art. 117, c. 2, lett. e), Cost. in materia di tributi**. Invero, **non spetta alla Regione dettare la disciplina sulla tassa in esame**. Questa non rientra tra le competenze regionali. In dettaglio, la tassa in esame si qualifica come tributo proprio derivato. Da ciò si ricava **la impossibilità della Regione di «disciplinarne autonomamente gli elementi sostanziali, secondo il costante orientamento espresso in materia da questa Corte»**. L'art. 63, cc. 2 e 3, della l. n. 342/2000 non prevede, «per il riconoscimento del relativo regime di favore, [...] alcuna iscrizione nei registri tenuti dall'ASI o dalla FMI. L'esenzione, piuttosto, dipende dall'accertamento costitutivo demandato ai suddetti enti; accertamento [...] ha portata generale e astratta, riferita, cioè, a categorie complessive di veicoli [...] (Corte di cassazione, sezione tributaria, ord. n. 22505 del 2017 [...])» In via rafforzativa, la stessa Corte costituzionale richiama la sent. cost. n. 455/2005. Con questa decisione, si è ribadita la funzione meramente ricognitiva dell'art. 60. Tale norma indica semplicemente i veicoli di interesse storico e collezionistico al fine di regolarne la circolazione stradale. Emerge così chiaramente la differenza tra le due discipline: da una parte la regolazione stradale di tali veicoli e dall'altra il regime tributario. [Y. Guerra]

IL COGNOME COMUNE NELLE UNIONI CIVILI COME NOME D'USO

Corte cost., sent. 9 ottobre - 22 novembre 2018, n. 212, Pres. Lattanzi, red. Amato

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti n. [2/2018](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[D.lgs. n. 5/2017, artt. 3, lett. c), n. 2 e 8; d.P.R. n. 396/2000, art. 98]

(artt. 2, 3, 11, 22, 76 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 8 Cedu e 1, 7 Carta di Nizza)

Il Tribunale di Ravenna è stato chiamato a decidere in ordine al ricorso proposto da due persone unite civilmente al fine di ottenere, ai sensi dell'art. 98 del d.P.R. 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'art. 2, comma 12, L. n. 127/1997), l'annullamento della variazione delle generalità anagrafiche di una di esse. In particolare, al momento della costituzione dell'unione civile, in base all'art. 1, comma 10, L. n. 76/2016 (Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze), i ricorrenti avevano scelto quale cognome comune quello di uno di essi, mentre l'altro ha dichiarato di voler aggiungere al proprio il cognome comune. A seguito di tale scelta, era stata modificata la scheda anagrafica e sono state conseguentemente rinnovate la carta d'identità, la tessera sanitaria e altri documenti personali. A seguito dell'entrata in vigore del D.lgs. n. 5/2017, l'ufficiale d'anagrafe ha provveduto alla variazione delle generalità anagrafiche e all'annullamento dell'annotazione relativa alla scelta del cognome eseguita in base all'art. 4, comma 2, d.P.R. n. 144/2016 (Regolamento recante disposizioni transitorie necessarie per la tenuta dei registri nell'archivio dello stato civile, ai sensi dell'articolo 1, comma 34, della legge 20 maggio 2016, n. 76), nonché dell'annotazione nell'atto di nascita presso i registri dello stato civile, ripristinando il cognome originario.

Il giudice a quo ha sottolineato come le censurate disposizioni del D.lgs. n. 5/2017 avrebbero determinato la sostanziale abrogazione dell'art. 1, comma 10, L. n. 76/2016 e ne avrebbero negato l'originario contenuto precettivo, volto a riconoscere il diritto delle parti dell'unione civile di assumere a tutti gli effetti un cognome comune, consentendo ad una di esse di modificare il cognome originario. Da ciò discenderebbe la violazione di diritti fondamentali della persona, tutelati anche a livello sovranazionale, ed in particolare dagli artt. 1 e 7 della CDFUE, nonché dall'art. 8 della CEDU.

Secondo la Corte costituzionale le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, lett. c), n. 2), D.lgs. n. 5/2017 sollevate in riferimento all'art. 22 Cost. sono inammissibili per difetto di motivazione, mentre le altre questioni non risultano fondate.

Quanto all'art. 76 Cost.: «la previsione di cui all'art. 76 Cost. non osta all'emanazione, da parte del legislatore delegato, di norme che rappresentino un coerente sviluppo e un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante, dovendosi escludere che la funzione del primo sia limitata ad una mera scansione linguistica di previsioni stabilite dal secondo» (Corte cost., sent. n. 194/2015). L'art. 1, comma 10, L. n. 76/2016 prevede un sistema di individuazione del cognome comune fondato sull'accordo e ispirato alla libertà di determinazione delle parti dell'unione civile. Ancorché la disposizione non contenga un'espressa qualificazione degli effetti di tale scelta, essa fornisce tuttavia un'indicazione quanto mai significativa circa la necessità di modifiche anagrafiche, laddove espressamente delimita la durata del cognome comune a quella dell'unione civile. Tale ultimo rilievo sottintende la contraddittorietà e l'irragionevolezza insite nell'attribuire alla scelta compiuta dalle parti dell'unione civile un effetto – la variazione del cognome anagrafico – che è nell'ordinamento tendenzialmente definitivo e irreversibile, mentre nella specie sarebbe temporaneo e limitato alla durata dell'unione. Pertanto nell'adeguare l'ordinamento dello stato civile alle previsioni sul cognome delle unioni civili, è stata

dunque compiuta una scelta che rappresenta il coerente sviluppo dei principi posti dalla legge di delega.

Quanto agli artt. 2, 3, 11 e 117, primo comma, Cost.: non discende né dalle norme della nostra Costituzione, né da quelle interposte che il diritto al nome, quale elemento costitutivo dell'identità personale, debba necessariamente concretizzarsi nel cognome comune, implicando quindi la modifica anagrafica di quello originario. tuttavia espressivo di un principio caratterizzante l'ordinamento dello stato civile che il cognome d'uso assunto dalla moglie a seguito di matrimonio non comporti alcuna variazione anagrafica del cognome originario, che rimane immutato. L'art. 20, comma 3, del d.P.R. n. 223/1989 prevede, infatti, che «Per le donne coniugate o vedove le schede devono essere intestate al cognome da nubile». In linea di coerenza con tale previsione, si prevede che la scheda anagrafica della parte dell'unione civile debba indicare il nome ed il cognome dell'altra parte dell'unione (art. 20, comma 1), senza che ciò comporti una modifica del proprio cognome anagrafico (comma 3-bis). la posizione del cognome acquisito rispetto a quello originario riveste indubbio rilievo. Va infatti sottolineato che la dichiarazione sulla posizione del cognome comune costituisce esercizio di un'ulteriore facoltà che la legge n. 76/2016 ha espressamente attribuito alle parti dell'unione civile. Il rilievo di tale dichiarazione trova riscontro anche nella previsione della sua iscrizione, a cura dell'ufficiale dello stato civile, negli archivi informatici degli atti dello stato civile (art. 63, comma 1, lett. g-sexies), d.P.R. n. 396/2000). La natura paritaria e flessibile della disciplina del cognome comune da utilizzare durante l'unione civile e la facoltà di stabilirne la collocazione accanto a quello originario – anche in mancanza di modifiche della scheda anagrafica – costituiscono dunque garanzia adeguata dell'identità della coppia unita civilmente e della sua visibilità nella sfera delle relazioni sociali in cui essa si trova ad esistere.

Non sono fondate nemmeno le questioni sollevate in relazione all'art. 8, D.lgs. n. 5/2017.

Quanto all'art. 76 Cost.: la disposizione dell'art. 8 detta una disciplina transitoria destinata ad applicarsi alle unioni civili costituite nell'intervallo temporale tra il d.P.R. n. 144/2016 e il D.lgs. n. 5/2017, nelle quali sia stata esercitata l'opzione per il cognome comune e sia stata altresì effettuata la variazione anagrafica. Operando l'adeguamento alla legge sulle unioni civili dell'ordinamento anagrafico, il legislatore delegato ha dapprima esplicitato il significato del principio posto dall'art. 1, comma 10, L. n. 76/2016, escludendo la valenza anagrafica del cognome comune, mentre con il successivo art. 8, e sempre al fine dell'adeguamento della disciplina dello stato civile, ha previsto la caducazione delle annotazioni effettuate medio tempore, in applicazione di una fonte normativa, provvisoria e di carattere secondario, non coerente con i principi della delega.

Quanto agli artt. 2, 3, 11 e 117, primo comma, Cost.: introdotto da una disposizione destinata ad applicarsi in attesa dell'entrata in vigore dei decreti legislativi previsti dalla legge n. 76 del 2016, l'effetto modificativo della scheda anagrafica rivestiva la medesima natura provvisoria della fonte regolamentare che l'aveva previsto e che era destinata a cessare per effetto dei successivi decreti legislativi. La dichiarata transitorietà del d.P.C.m. in esame e la relativa brevità del suo orizzonte temporale di riferimento portano ad escludere che le novità da esso introdotte abbiano determinato un ragionevole affidamento in ordine all'emersione e al consolidamento di un nuovo tratto identificativo della persona. Ne consegue che la previsione dell'annullamento delle variazioni anagrafiche già effettuate non può ritenersi lesiva di una nuova identità personale, ancora non affermata. Non è fondata infine la questione sollevata in relazione all'art. 98 d.P.R. n. 396/2000, nella misura in cui il modello procedimentale prescelto dal legislatore delegato per l'annullamento delle variazioni anagrafiche garantisce il contraddittorio con la parte interessata attraverso la proposizione di un ricorso e l'instaurazione di un giudizio di fronte ad un tribunale [S. Rossi]

PIANI DI ABBATTIMENTO DI FAUNA SELVATICA E TASSATIVITA' DEI SOGGETTI AUTORIZZATI

Corte Cost., sent. del 24 ottobre – 29 novembre 2018, n. 217, pres. Lattanzi, red. Sciarra

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 44, comma 2 e comma 6 lettera c), legge Regione Abruzzo n. 10 del 2004 (Normativa organica per l'esercizio dell'attività venatoria, la protezione della fauna selvatica omeoterma e la tutela dell'ambiente)]

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

Con una sentenza di accoglimento la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate dal TAR Abruzzo della legge 10 del 2004 contenente norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio. Le disposizioni censurate autorizzavano le guardie venatorie, nel dare attuazione ai piani di abbattimento di specie di fauna selvatica, ad avvalersi anche «dei cacciatori iscritti o ammessi agli ATC interessati, nominativamente segnalati dai comitati di gestione», annoverando questi ultimi fra coloro che attuano tali piani. Tuttavia, l'elenco delle persone autorizzate a realizzare piani di abbattimento della fauna selvatica è contenuto nella legge statale 157/1992 che regola la protezione della fauna selvatica omeoterma e il prelievo venatorio ed è tassativo e una sua integrazione da parte della legge regionale ridurrebbe il livello minimo e uniforme di tutela dell'ambiente (così, sent. 139/2017). La realizzazione di piani di abbattimento di fauna nociva costituisce per la legge statale una *extrema ratio* laddove altri metodi ecologici non siano risultati efficaci e non è svolta per fini venatori, ma «a fini di tutela dell'ecosistema» (sent. 392/2005). L'elenco tassativo di soggetti autorizzati all'esecuzione dei predetti piani di abbattimento mira a «evitare che la tutela degli interessi (sanitari, di selezione biologica, di protezione delle produzioni zootecniche, ecc.) perseguiti con i piani di abbattimento trasmodi nella compromissione della sopravvivenza di alcune specie faunistiche ancorché nocive», nel rispetto anche della normativa europea in merito [F. Minni].

STESSA SPIAGGIA, STESSO MARE (LIGURE): CONCESSIONI DEMANIALI E RISPETTO DELLA LIBERA CONCORRENZA

Sentenza del 6 novembre – 5 dicembre 2018, n. 221, Pres. Lattanzi, Red. Morelli

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 1, comma 2; 3; 4, commi 1, lett. b) e 2; 6 della legge della regione Liguria, del 10 novembre 2017, n. 25]

(Artt. 117, commi 1 e 2, lett. e) ed s), Cost.)

Ai sensi della disciplina regionale ligure in materia di concessioni su beni del demanio marittimo, le imprese balneari liguri costituiscono un elemento del patrimonio storico culturale e del tessuto sociale della regione, in quanto connotanti il paesaggio costiero (art. 1). Nel prevedere l'adozione di una specifica disciplina per il rilascio delle concessioni (art. 3), la realizzazione di un marchio di qualità volto a promuovere e tutelare le imprese balneari liguri (art. 4) e le modalità di determinazione del valore aziendale a fini di

indennizzo (art. 6), tale disciplina **viola l'art. 117, secondo comma, lett. e) della Costituzione**. La Corte rileva in particolare come le modalità e i criteri di rilascio delle concessioni su beni del demanio marittimo debbano essere conformi ai **principi di libera concorrenza e libertà di stabilimento sanciti a livello interno ed europeo**, e corrispondano ad ambiti riservati alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lett. e), Cost. (sentt. 118 e 109/2018, 157 e 40/2017, 171/2013 e 213/2011). Anche quando la legislazione regionale sia espressione di una "correlata competenza primaria", essa è dunque destinata a cedere il passo alla competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza "ogni qualvolta l'oggetto della regolazione finisca per influire sulle modalità di scelta del contraente", incidendo "sull'assetto concorrenziale dei mercati in termini tali da restringere il libero esplicarsi delle iniziative imprenditoriali". Questo è il caso della disciplina regionale che, nel porsi ad espressa tutela dell'"impresa balneare ligure" **finisce inevitabilmente per favorire le imprese già presenti sulla costa regionale**, a scapito di operatori di altra regione o di altro stato membro, che risulterebbero automaticamente svantaggiati nell'ambito di eventuali procedure di selezione. Tali considerazioni valgono per tutte le previsioni impugnate. Creando situazioni di vantaggio per una determinata categoria di imprese, esse pregiudicano l'uniformità delle condizioni del mercato sull'intero territorio nazionale, garantite dall'esclusività della competenza statale. [M. Morvillo]

OLTRE LE "RIME COSTITUZIONALI OBBLIGATE": LA CORTE SUPERA IL PROPRIO PRECEDENTE ORIENTAMENTO E CENSURA LA DURATA FISSA DELLE PENE ACCESSORIE EX ART. 216, U.C., L. FALL.

Corte cost., sent. 25 settembre 2018 – 5 dicembre 2018, n. 222, Pres. Lattanzi, red. Viganò

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti n. [2/2018](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Artt. 216, u.c. e 223, u.c., R.D. n. 267/1942]

(artt. 3 e 27, cc. 1 e 3, Cost.)

La Corte dichiara l'illegittimità, per contrasto con gli artt. 3 e 27 Cost., dell'art. 216, u.c., l. fall., nella parte in cui dispone: "la condanna per uno dei fatti previsti dal presente articolo importa *per la durata di dieci anni* l'inabilitazione dall'esercizio di una impresa commerciale e l'incapacità per la stessa durata ad esercitare uffici direttivi presso qualsiasi impresa", anziché: "la condanna per uno dei fatti previsti dal presente articolo importa l'inabilitazione dall'esercizio di una impresa commerciale e l'incapacità ad esercitare uffici direttivi presso qualsiasi impresa *fino a dieci anni*". Delimitato il perimetro del *petitum* alla sola *durata fissa* delle pene accessorie, se ne individuano i profili di contrasto con i principi di proporzione ed individualizzazione della pena (§ 7.1. Cons. in dir.). Fin dalla sentenza n. 50/1980 la Corte ha segnalato la tendenziale incompatibilità delle articolazioni sanzionatorie rigide con il "volto costituzionale" del sistema penale, potendosi superare il dubbio di illegittimità soltanto a condizione che "per la natura dell'illecito sanzionato e per la misura della sanzione prevista, quest'ultima appaia ragionevolmente proporzionata rispetto all'intera gamma dei comportamenti riconducibili allo specifico tipo di reato". Tale *test* non viene superato: l'ampia ed eterogenea pluralità di diverse fattispecie di bancarotta fraudolenta ricomprese nella cornice degli artt. 216 e 223, c. 2, l. fall. presenta un tasso di disvalore

profondamente diversificato, come attestato dagli spazi edittali delle pene principali, che si accentua ulteriormente se si considerano le manifestazioni concrete (cd. sottofattispecie), significativamente differenziate tra loro in punto di offensività. La misura fissa di dieci anni non reagisce in maniera proporzionata e ragionevole alla diversa gravità delle condotte. Ribadito che spettano soltanto al legislatore le scelte sanzionatorie penali (ex art. 25 Cost.), occorre individuare, conformemente ai *limiti* del sindacato di costituzionalità, un “sostitutivo sanzionatorio” adeguato (§ 8 ss. Cons. in diritto). Se nella sent. n. 134/2012, la Corte giudicò inammissibile una questione identica, per l’assenza di soluzioni “costituzionalmente obbligate”, gli ultimi sviluppi giurisprudenziali impongono una diversa soluzione. Approfondendo ulteriormente le affermazioni della sent. n. 236/2016 si statuisce infatti, superandosi espressamente la dottrina delle cd. rime costituzionali obbligate, che: “non è necessario che esista, nel sistema, un’unica soluzione costituzionalmente vincolata in grado di sostituirsi a quella dichiarata illegittima, come quella prevista per una norma avente identica struttura e ratio, idonea a essere assunta come *tertium comparationis*. Essenziale, e sufficiente ... è che il sistema nel suo complesso offra alla Corte «precisi punti di riferimento» e soluzioni «già esistenti» ... esse stesse immuni da vizi di illegittimità, ancorché non “costituzionalmente obbligate” – che possano sostituirsi alla previsione sanzionatoria dichiarata illegittima; si da consentire a questa Corte di porre rimedio nell’immediato al vulnus riscontrato, senza creare insostenibili vuoti di tutela degli interessi di volta in volta tutelati dalla norma incriminatrice incisa dalla propria pronuncia”. La Corte abbandona dunque la tradizionale linea di autolimitazione, per privilegiare un approccio più attento all’effettività della tutela dei diritti fondamentali, anche a costo di sacrificare le “geometrie” del sistema (e le sottese istanze di separazione dei poteri). Alla stregua di tali nuove coordinate, il giudice delle leggi, evidenziando la differenza sul piano teleologico-funzionale delle pene accessorie rispetto a quelle principali, nonché il diverso grado di invasività sui diritti fondamentali, “scarta” il verso dell’intervento suggerito dal rimettente, che individuava il sostitutivo nella regola conformativa generale di cui all’art. 37 c.p., che equipara *ope legis* la durata della pena accessoria inflitta a quella della pena principale, qualora la durata della prima non sia espressamente determinata. Più adeguato a garantire la conformità ai principi di proporzione ed individualizzazione – statuisce la Corte (§ 8.4 Cons. in dir.) – il disposto di cui agli artt. 217 e 218 l. fall., che prevedono le medesime pene accessorie indicate nell’art. 216, ma dispongono che la loro durata sia stabilita discrezionalmente dal giudice, in base ai criteri di cui all’art. 133 c.p., «fino a» un massimo determinato dalla legge. La medesima logica, già presente nel sistema, può essere trasposta all’interno dell’art. 216 l. fall., attraverso la sostituzione dell’attuale previsione della durata fissa di dieci anni delle pene accessorie in esame con la previsione della loro durata «fino a dieci anni». [P. Insolera]

NON SEMPRE FAVOREVOLE L’APPLICABILITÀ RETROATTIVA DEI REGIMI SANZIONATORI AMMINISTRATIVI CHE SI SOSTITUISCONO A QUELLI PENALI

Corte cost., sent. 23 ottobre – 5 dicembre 2018, n. 223, Pres. Lattanzi, red. Viganò

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[L. n. 62 del 2005, art. 9, comma 6]

(artt. 3, 25, II co., Cost.; art. 117, I co., Cost., in relazione all’art. 7 CEDU)

La Corte è chiamata a pronunciarsi sulla norma (extra-penale) che impone l'applicazione di una misura patrimoniale sfavorevole (confisca per equivalente) anche alle violazioni commesse anteriormente all'entrata in vigore della legge che quella norma contiene (art. 9, co. 6, l. n. 62 del 2005). Si tratta, in sostanza, dell'**applicabilità retroattiva di sanzioni amministrative** applicabili dalla Consob, come reazione all'illecito amministrativo di abuso di informazioni privilegiate. Tale retroattività si spiega con l'intervenuta depenalizzazione di tali illeciti, se commessi da certi soggetti (dai c.d. insider secondari; mentre per gli insider primari, resta la sanzione penale). L'intervento di depenalizzazione ha, invero, trasformato per quei soggetti l'illecito penale in mero illecito amministrativo, la cui sanzione è assistita da un strumento innovativo, quale la c.d. "**confisca amministrativa per equivalente**", ossia la confisca amministrativa di somme di denaro, beni o altre utilità appartenenti all'autore dell'illecito di valore equivalente, nel caso in cui non sia possibile procedere alla confisca diretta del prodotto, del profitto o dei beni utilizzati per commettere l'illecito. Per evitare, tuttavia, un vuoto di tutela rispetto ai fatti intervenuti anteriormente alla depenalizzazione, non ancora definiti con procedimento penale, la normativa in questione contempla anche l'applicazione retroattiva di tale misura sanzionatoria.

Tale applicabilità retroattiva sarebbe, ad avviso del giudice *a quo*, contraria agli artt. 3, 25, secondo co., 117, primo co., Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7 CEDU.

Partendo dal presupposto che **anche al diritto sanzionatorio amministrativo sia applicabile il divieto di retroattività di norme sfavorevoli di cui all'art. 25, secondo co., Cost., interpretato anche alla luce del diritto internazionale dei diritti umani (e, specialmente, della giurisprudenza CEDU sull'art. 7), la Corte accoglie la questione così sollevata.**

Le peculiarità del caso sono date dal fatto che esso costituisce un'eccezione alla regola (*rectius*: regolarità) per cui la configurazione come illecito amministrativo di un fatto fino a quel momento previsto come illecito penale comporta normalmente un trattamento più favorevole per l'autore dell'illecito, imponendo pertanto la retroattività della relativa disciplina. Si tratta però di una regola(rità) che può essere smentita dal legislatore, **qualora i contenuti della disciplina sanzionatoria amministrativa risultino "in concreto" più afflittivi di quelli della previgente disciplina penale. Ne consegue la «illegittimità costituzionale dell'eventuale disposizione transitoria che ne preveda l'inevitabile applicazione anche ai fatti pregressi, per violazione dell'art. 25, secondo comma, Cost.» e dell'art. 117, I co., Cost., in relazione all'art. 7 CEDU.**

La maggiore afflittività della sanzione amministrativa deve risultare da una valutazione da compiersi "**in concreto**" da parte del giudice comune, il quale dovrà dimostrare (come nel caso in questione) per quale parte della nuova disciplina sanzionatoria si realizza tale maggiore afflittività. Nel nostro caso, tale *surplus* di afflittività rispetto al passato consiste appunto nell'applicazione retroattiva del nuovo istituto della confisca per equivalente (prevista dall'art. 187-*sexies* del d.lgs. n. 58 del 1998, introdotto dalla l. n. 62 del 2005). [A. Guazzarotti]

LA RETRIBUZIONE A ORE DEI CONSULENTI TECNICI D'UFFICIO E' ADEGUATA?

Corte cost., sent. 10 ottobre - 5 dicembre 2018 n. 224, Pres. Lattanzi, red. Zanon

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti n. 1/2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

(art. 4 l. n. 319 del 1980)

[art. 3 e 36 Cost.]

La Corte dichiara inammissibile un ricorso in via incidentale sulla disposizione (art. 4 l. n. 319 del 1980) che stabilisce l'onorario ad ore dei consulenti tecnici di ufficio (per una somma pari ad euro 14,68 per la prima vacanza, composta di due ore, e ad euro 8,15 per quelle successive).

La questione è stata sollevata in riferimento a due parametri: l'art. 36 Cost., in relazione non alla necessità di assicurare al lavoratore un'esistenza libera e dignitosa, ma alla proporzionalità della retribuzione alla quantità e qualità del lavoro prestato; e l'art. 3 Cost. laddove stabilisce un trattamento economico irragionevolmente uguale per ogni caso di retribuzione oraria del consulente, senza permettere di differenziare, fra le diverse attività espletate, in base al loro livello di complessità. Prima di dar conto delle ragioni dell'inammissibilità è interessante richiamare il passaggio della pronuncia in cui la Corte rigetta l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato in riferimento al fatto che oggetto del giudizio sarebbe in realtà non la disposizione di legge richiamata dal giudice a quo, ma l'art. 54 del d.P.R. n. 115 del 2002, dunque una disciplina di rango secondario, in quanto tale non sindacabile dalla Corte costituzionale. Secondo la Corte, che sul punto richiama il proprio precedente orientamento: una questione di legittimità costituzionale può riguardare una disciplina risultante dal raccordo tra la disposizione di legge e una fonte regolamentare. Nel caso di specie il contenuto normativo della disposizione di legge censurata risulta integrato dal decreto ministeriale, in virtù dell'indicazione contenuta nel citato art. 54 del d.P.R. n. 115 del 2002. La fonte primaria, così, vive nell'ordinamento e vi trova applicazione proprio attraverso le determinazioni quantitative operate in tale decreto.

La Corte ritiene, come detto, la questione inammissibile per diverse ragioni, e due in particolare. La prima attiene ad un difetto di motivazione in punto di rilevanza, e deriva dall'insufficienza della descrizione del caso oggetto del giudizio a quo, che non permette di apprezzare la natura delle prestazioni richieste ai consulenti e da essi svolte, e dunque il grado di complessità della consulenza e, in conseguenza, di valutare effettivamente l'inadeguatezza nel caso di specie del compenso stabilito dalla disposizione censurata. La seconda attiene alla mancata, o insufficiente, considerazione del quadro normativo complessivo, ed in particolare della superficiale motivazione in punto di mancata applicazione dell'art. 52, comma 1, del d.P.R. n. 115 del 2002, il quale avrebbe permesso l'aumento dell'onorario fino al doppio qualora la prestazione oggetto del giudizio a quo fosse stata riconosciuta come di eccezionale importanza, complessità e difficoltà. [A. Arcuri]

**“LEGGE PINTO” E GIUDIZIO DI OTTEMPERANZA:
LA GARANZIA DI INDIPENDENZA NON SI APPLICA AL “COMMISSARIO AD ACTA”**

Corte cost., ord. 25 ottobre – 5 dicembre 2018, n. 225, Pres. Lattanzi, red. de Pretis

Giudizi di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 5-sexies, comma 8, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), come introdotto dall'art. 1, comma 777, lettera l), della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)»]

(artt. 3, 24, 104 e 108)

Con tre ordinanze di rimessione, il TAR dell'Umbria ha sollevato qqddl su una disposizione introdotta dalla legge di stabilità 2016 nella cd. "Legge Pinto" in materia di equa riparazione da eccessiva durata dei procedimenti giurisdizionali. In particolare, la disposizione censurata prevede che «[q]ualora i creditori di somme liquidate a norma della presente legge propongano l'azione di ottemperanza [...] **il giudice amministrativo nomina, ove occorra, commissario ad acta un dirigente dell'amministrazione soccombente** [...]». Ad avviso del giudice rimettente, tale previsione lederebbe le garanzie di indipendenza e terzietà sia del commissario giudice amministrativo – il quale sarebbe così vincolato nell'individuare il commissario *ad acta* – sia dello stesso commissario – in quanto dirigente dell'amministrazione soccombente.

Quanto alle pretese garanzie di indipendenza e terzietà del commissario *ad acta*, che ad avviso del TAR discenderebbe dall'art. 108 Cost. nella parte in cui dispone che la legge «assicura l'indipendenza [...] degli estranei che partecipano all'amministrazione della giustizia», la Corte ha confermato le proprie risalenti pronunce secondo cui l'espressione debba riferirsi esclusivamente ai soggetti, estranei alla magistratura, che svolgono funzioni giurisdizionali (quali giurie popolari, componenti non togati di sezioni specializzate ecc.). Non vi rientrerebbero, dunque, gli «ausiliari del giudice» (come il commissario *ad acta*) in quanto, per l'appunto, privi di «poteri e funzioni di natura giurisdizionale» (cfr. sent. n. 135 del 1982). La Corte ha altresì ritenuto «manifestamente incongruo» il richiamo all'art. 104 Cost., individuato come parametro a tutela dell'indipendenza dei giudici amministrativi, in quanto – per costante giurisprudenza – riferibile alla sola magistratura ordinaria. Le due qqddl sono state dunque dichiarate manifestamente infondate.

Neppure sono state condivise le ulteriori censure mosse dal TAR Umbria sulla presunta lesione dell'indipendenza del giudice amministrativo (ex art. 108 Cost.) nella scelta del commissario *ad acta*, sull'irragionevolezza della previsione che questi sia un dirigente dell'amministrazione debitrice e sulla pretesa compressione del diritto di difesa. I giudici costituzionali osservano infatti come al legislatore sia riservata ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali, con il solo limite della manifesta irragionevolezza e del rispetto del «principio di effettività della tutela giurisdizionale» (sentenza n. 304 del 2011). Nel caso di specie, la scelta del legislatore di disporre l'individuazione del commissario *ad acta* tra i dirigenti dell'amministrazione soccombente sarebbe congruente con la finalità di contenimento della spesa pubblica e al contempo consentirebbe una maggiore speditezza delle operazioni di liquidazione. Mentre non vi sarebbero rischi per l'effettività della tutela e per il diritto di difesa, in quanto l'attività del commissario sarebbe sempre vincolata e soggetta al controllo del giudice amministrativo. Questi, infine, non sarebbe neppure «completamente vincolato» in quanto gli residuerebbe comunque il potere di scegliere chi nominare tra i diversi dirigenti di seconda fascia dell'amministrazione interessata. [F. Conte]

CLOWNTERAPIA E FIGURA PROFESSIONALE DEL CLOWN DI CORSIA: LA COMPETENZA È DELLO STATO

**Corte Cost., sent. del 6 novembre – 6 dicembre 2018, n. 228, pres. Lattanzi, red.
Prosperetti**

Giudizio di legittimità costituzionale in via d'azione

[legge Regione Puglia n. 60 del 2017 (Disposizioni in materia di clownterapia)]

(art. 117, terzo comma, Cost.)

È illegittima la legge della Regione Puglia che promuove l'utilizzo nelle strutture sanitarie della clownterapia e introduce a tal fine la figura professionale del clown di corsia. È infatti consolidata la giurisprudenza costituzionale secondo cui spetta allo Stato l'individuazione delle figure professionali (e dei relativi profili e titoli abilitanti), visto il carattere necessariamente unitario a livello statale che riveste tale individuazione; in tema di professioni sanitarie, la l. 3/2018 individua una specifica procedura che il legislatore statale dovrà seguire per l'individuazione di nuove professioni sanitarie che prevede il coinvolgimento tanto del Consiglio superiore di sanità che delle delle Regioni, ma non già la facoltà per le stesse di dar vita autonomamente a nuove figure professionali. [F. Minni]

PROFILI DELLA DIPENDENZA FUNZIONALE DELLA POLIZIA GIUDIZIARIA DALL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA

Corte cost., sent. 7 novembre – 6 dicembre 2018, n. 229, Pres. Lattanzi, red. Zanon

Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

[Art. 18, co. 5, decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177]

(Art. 109 Cost.)

La disposizione impugnata – in forza della quale «i **responsabili di ciascun presidio di polizia** interessato» sono tenuti a trasmettere «alla propria **scala gerarchica le notizie relative all'inoltro delle informative di reato all'autorità giudiziaria, indipendentemente dagli obblighi prescritti dalle norme del codice di procedura penale**» e in esecuzione di istruzioni impartite dal Capo della polizia-direttore generale della pubblica sicurezza e dai vertici delle Forze di polizia – determina una lesione della sfera di attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria requirente (rappresentata, nel caso di specie, dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Bari), e, dunque, dev'essere annullata.

La Corte costituzionale rileva, in concreto, un pregiudizio al principio della **dipendenza funzionale della polizia giudiziaria dall'autorità giudiziaria** (art. 109 Cost.): da un lato, il **tenore letterale** della suddetta previsione, assai **generico** e indeterminato in ordine all'ambito soggettivo ed oggettivo di applicazione della stessa, potrebbe comportare che un *legittimo* coordinamento "informativo ed organizzativo" delle Forze di polizia trasmodi in un coordinamento "investigativo", spettante esclusivamente all'autorità giudiziaria; dall'altro lato, il pregiudizio all'art. 109 Cost. scaturisce dall'obbligo di trasmettere informazioni a favore di soggetti posti in posizione apicale, non appartenenti alla polizia giudiziaria, ma anzi prossimi alle articolazioni del **potere esecutivo**, con il conseguente rischio di indebite interferenze.

Dunque, la Corte costituzionale, ribadita la distinzione tra attività di coordinamento "informativo ed organizzativo" e attività di coordinamento "investigativo", nonché la finalità della prima di garantire un interesse di rango costituzionale, qual è la sicurezza pubblica, riconosce che le **notizie relative ad atti del procedimento** possano essere **trasmesse a fini di coordinamento informativo e organizzativo anche a soggetti estranei alla polizia giudiziaria, purché si riservi all'autorità giudiziaria di stabilire «il quando, il quomodo e il quantum delle notizie riferibili»**, ciò che risulta mancare nella disposizione censurata. [S. Fabianelli]

INCOSTITUZIONALE LA MENZIONE DEI PROVVEDIMENTI SULLA MESSA ALLA PROVA NEI CERTIFICATI DEL CASELLARIO AD USO PRIVATO

Corte cost., sent. 6 novembre 2018 – 7 dicembre 2018, n. 231, Pres. Lattanzi, red. Viganò

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti n. [4/2018](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[d.p.R. n. 313/2002, recante “Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di casellario giudiziale, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti (Testo A)”, artt. 24, c. 1 e 25, c. 1]

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

La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale, per contrasto con gli art. 3 e 27, c. 3, Cost., degli artt. 24, c. 1 e 25, c. 1, d.p.R. n. 313/2002. Esclusa la possibilità di superare il dubbio di incostituzionalità tramite applicazione analogica alle norme censurate del disposto di cui all'art. 167 c.p. per i reati dichiarati estinti una volta decorso il periodo di sospensione condizionale della pena, stante la natura tassativa di dette norme, si ritiene fondata la censura per violazione dell'art. 3 Cost. (§ 5.2 Cons. in diritto). E' infatti priva di ogni ragionevole giustificazione la differenziazione di trattamento, in presenza di una comune *ratio* deflattiva e premiale, tra le sentenze di applicazione della pena su richiesta ex art. 444 ss. c.p.p., che godono del beneficio della non menzione nel casellario giudiziale richiesto dai privati (salvo eccezioni ex art. 445, c. 1 bis, c.p.p.) ed i provvedimenti sulla messa alla prova, che invece debbono essere iscritti nello stesso certificato. Ulteriore profilo d'irragionevolezza è quello dell'impossibilità di ottenere la riabilitazione e la conseguente non menzione della condanna nei certificati, in radice esclusa, non trattandosi di condanne. Le norme oggetto di controllo contrastano altresì con l'art. 27, c. 3, Cost. (§ 5.2 Cons. in diritto). Secondo l'insegnamento della Cassazione (SS.UU., n. 36272/2016) l'istituto della messa alla prova è precipuamente finalizzato al raggiungimento della risocializzazione del soggetto; la menzione dei provvedimenti finisce inevitabilmente per essere disfunzionale rispetto a tale obiettivo, costituendo un ostacolo alla risocializzazione del reo, sul piano, ad esempio, dell'accesso a nuove opportunità lavorative. Non sussistono controinteressi costituzionalmente rilevanti che supportino la scelta normativa, poiché l'esigenza di garantire che la messa alla prova non sia concessa più di una volta (art. 168 bis, c. 4, c.p.) è soddisfatta dalla menzione dei provvedimenti nel certificato “ad uso del giudice”. La menzione dell'ordinanza di sospensione del procedimento, provvedimento interinale, sul certificato ad uso privati, pregiudica i diritti del soggetto presunto innocente (art. 27, c. 2, Cost.) ed è comunque destinata ad essere travolta dal provvedimento definitivo, positivo o negativo che sia. In caso di sentenza di estinzione del reato, in particolare, la menzione dell'ordinanza di sospensione contrasta con la *ratio* della dichiarazione di estinzione, che comporta di norma l'esclusione di ogni effetto pregiudizievole, anche in termini reputazionali, per il soggetto. [P. Insolera]

LEGITTIMA LA PENA PECUNIARIA PROPORZIONALE PREVISTA PER IL DELITTO DI CONTRABBANDO DI TABACCHI LAVORATI ESTERI

Corte cost., sent. 7 novembre 2018 – 7 dicembre 2018, n. 233, Pres. Lattanzi, red. Barbera

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 291-bis, d.P.R. n. 43 del 1973]

(Cost., artt. 3 e 27, commi 1 e 3)

La Corte dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 291-bis, c. 1, d.p.R. n. 43/1973, in riferimento agli artt. 3 e 27, cc. 1 e 3, Cost. La disposizione, introdotta dalla l. n. 92/2001 per aumentare l'efficacia deterrente dell'incriminazione, prevede una pena pecuniaria proporzionale correlata alla quantità della merce oggetto del contrabbando (superiore a dieci chilogrammi convenzionali), commutata in termini monetari sulla base di un valore predeterminato dal legislatore (cinque euro per ogni grammo convenzionale di t.i.e. illegalmente introdotto nel territorio nazionale). Essa è comminata congiuntamente alla reclusione da due a cinque anni. Non sussiste (§ 7 ss. Cons. in dir.) il vizio di "ragionevolezza estrinseca" denunciato, in quanto il trattamento sanzionatorio più rigoroso, rispetto alle altre violazioni doganali penalmente rilevanti ed all'illecita commercializzazione dei tabacchi lavorati nazionali, è giustificato dal peculiare disvalore della condotta delittuosa tipizzata dalla norma censurata, autonoma e distinta. Oltre alla tutela della potestà statale (e dell'Ue) alla puntuale percezione dei tributi (diritti di confine ex art. 34 T.U.L.D.), l'art. 291-bis presidia infatti un fascio d'interessi ben più ampio, connessi all'ordine e alla sicurezza pubblica, essendo il contrabbando di T.L.E. "un fenomeno criminale che interseca gli interessi della criminalità organizzata, allettata dagli ingenti profitti che tale iniziativa illecita garantisce", tale da destare grande allarme sociale. Mossa da questa consapevolezza, la novella del 2001 ha introdotto una disciplina di maggiore rigore, sostituendo la pena pecuniaria proporzionale previgente, parametrata sull'imposta evasa e a compasso edittale predefinito, con il meccanismo attuale, che assicura "effettiva deterrenza". Anche in relazione ai vizi di "irragionevolezza intrinseca" la questione è infondata (§§ 9 ss. Cons. in dir.). Come già statuito nelle ord. n. 475/2002 (su un'identica questione) e n. 91/2008, la rigidità del criterio di determinazione della pena pecuniaria proporzionale non contrasta con l'art. 27 Cost., giacché si prevede congiuntamente una forbice edittale di pena detentiva, che consente al giudice di modulare la pena in conformità alle note di disvalore oggettivo e soggettivo del fatto concreto. Il trattamento sanzionatorio, unitariamente inteso nel suo complesso, non preclude il soddisfacimento della tendenziale finalizzazione rieducativa, garantito primariamente dalla pena detentiva flessibile. La mancata previsione di un limite massimo, coerente con l'art. 27 c.p., non determina la lamentata neutralizzazione della commisurazione della pena pecuniaria in rapporto alle condizioni economiche del reo (art. 133 bis c.p.). Deve infatti prevalere la *ratio* delle pene pecuniarie proporzionali, che mira "a disincentivare la commissione delle relative condotte in forza di un meccanismo utilitaristico-economico destinato ad apportare al reo ... uno svantaggio patrimoniale tale da rendere controproducente la commissione dell'illecito, quali che siano le specifiche modalità di realizzazione del fatto". Quanto, infine, alla sproporzione intrinseca a fronte del disvalore del fatto (§ 12 ss. Cons. in diritto), occorre valutare la ragionevolezza dei "coefficienti, quello monetario base e quello moltiplicatore", fissati dal legislatore nel definire il meccanismo sanzionatorio censurato. Istanze di prevenzione generale e riduzione dell'allarme sociale – non necessariamente connesse alla lesione dei beni giuridici presidiati – possono essere liberamente apprezzate dal legislatore nella propria ampia sfera di discrezionalità politica. Proprio considerazioni di questo tipo, relative alla evidente inadeguatezza del previgente, più mite, regime sanzionatorio (proporzionato

all'imposta evasa e a compasso edittale predefinito), hanno determinato la fissazione del parametro quantitativo (superiore a dieci chilogrammi convenzionali) e di quello monetario (cinque euro per ogni grammo convenzionale di t.l.e. illegalmente introdotto nel territorio nazionale), nei limiti di un legittimo esercizio di discrezionalità legislativa non manifestamente arbitrario. Si mostrano inconferenti, infine, gli ulteriori *tertia comparationis* individuati per denunciare una irragionevole sperequazione sanzionatoria (art. 73, d.p.R. n. 309/1990; violazioni doganali ex l. n. 504/1995). [P. Insolera]

LA LEGGE PUGLIESE SULLA PARTECIPAZIONE PER LE GRANDI OPERE PROMOSSA SOLO A METÀ

Corte cost., sent. 9 ottobre - 14 dicembre 2018, n. 235, Pres. Lattanzi, Red. Coraggio

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

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Legge regionale Puglia 13 luglio 2017, n. 28, art. 7, commi 2, 5 e 12]

(Costituzione, artt. 97, secondo comma, 117, secondo comma, lett. *m*), e terzo comma, e 118)

La sentenza dichiara illegittima, per violazione dell'art. 118, primo comma, Cost. e del principio di buon andamento dell'amministrazione, di cui all'art. 97, secondo comma, Cost., le norme della **legge pugliese sulla partecipazione**, nella parte in cui, nel disciplinare le modalità del dibattito pubblico su opere, progetti o interventi di particolare rilevanza per la comunità regionale, in materia ambientale, paesaggistica, sociale, territoriale, culturale ed economica, prevedeva che il **dibattito pubblico** fosse svolto anche per le opere nazionali.

La sentenza osserva che la formulazione della disposizione, nella sua ampiezza e generalità, si riferisce anche alle **opere nazionali**, come risulta anche dalla previsione espressa per cui il dibattito pubblico si svolge su specifiche tipologie di opere nazionali in ordine alle quali la Regione Puglia è chiamata ad esprimersi (infrastrutture stradali e ferroviarie; elettrodotti, impianti per il trasporto o lo stoccaggio di combustibili; porti e aeroporti; bacini idroelettrici e dighe; reti di radiocomunicazione, trivellazioni a terra e a mare per la ricerca e produzione di idrocarburi).

La tesi della Regione Puglia era che, in presenza di atti di emanazione regionale (quali intese o pareri), la Regione avesse il potere di disciplinare il dibattito pubblico, indetto dallo stesso ente.

Secondo la Corte, invece, tali atti rimangono **atti del procedimento statale di deliberazione dell'opera** e quindi "non può non tenersi conto della disciplina del dibattito pubblico dettata dal titolare della funzione, ossia lo Stato".

La disciplina statale, dettata dall'art. 22 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici) e dal regolamento attuativo di cui al d.P.R. 10 maggio 2018, n. 76 (Regolamento recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico), ha, secondo la Corte, carattere esaustivo: ciò esclude l'iniziativa di soggetti diversi da quelli individuati, garantendo invece un adeguato rilievo agli interessi dei territori incisi dall'opera attraverso il dibattito pubblico statale, il quale, "per come strutturato, è fisiologicamente teso a consentire di convogliare in tale sede contributi, confronti e conflitti con cittadini, associazioni ed istituzioni di ogni livello".

Sulla base di tale premessa la sentenza ritiene che l'intervento del legislatore regionale comporti anzitutto l'interferenza lamentata dallo Stato e quindi la **violazione dell'art. 118, primo comma, Cost.**

Inoltre, la Corte – dopo aver premesso che proprio per il fatto che il dibattito pubblico è “**un prezioso strumento della democrazia partecipativa**” – afferma che proprio per tale motivo se ne devono “evitare abusi e arbitrarie ripetizioni, in particolare con riferimento ai diversi piani (statale e regionale) su cui lo stesso deve svolgersi, pena un ingiustificato appesantimento dell'intera procedura”, e censura l'alterazione del “**ragionevole punto di equilibrio fra le esigenze della partecipazione e quelle dell'efficienza**”, segnato dalla legge statale. La duplicazione dello strumento operata dalla norma impugnata determina, secondo la sentenza, ingiustificati prolungamenti nei tempi dell'azione amministrativa e un aggravamento degli oneri procedurali, con violazione del **principio di buon andamento** di cui all'art. 97, secondo comma, Cost.

Per contro, la sentenza assolve la previsione, contenuta nell'art. 7, comma 12, della legge regionale secondo cui all'esito del dibattito pubblico il soggetto titolare o il responsabile della realizzazione dell'opera è tenuto a dichiarare pubblicamente se intende, anche in accoglimento di quanto emerso dal dibattito, rinunciare all'opera, presentarne formulazioni alternative, proporre modifiche, confermare il progetto.

La previsione, infatti, è limitata alle ipotesi in cui è in gioco un'**opera pubblica regionale** e non quando la Regione è chiamata ad esprimersi all'interno di un dibattito pubblico avente ad oggetto un'opera della cui realizzazione essa non sia titolare; sicché il ricorso del Governo muoveva da un erroneo presupposto interpretativo. [F. Corvaja]

FIGLI E FIGLIASTRI PER MANCATI COORDINAMENTI NORMATIVI

Corte cost., sent. 7 novembre 2018 - 14 dicembre 2018, n. 236, Pres. Lattanzi, red. Amoroso

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti [n. 3/207](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[D. Lgs n. 2740/2000, art. 4, c. 1°, lett. a)]

(artt. 3 e 24 Cost.)

Il giudizio sorge su impulso del GIP di Teramo che, con ordinanza n. 91 del 2017 aveva sollevato questione di legittimità dell'art. 4, c. 1°, lett. a), del d.lgs. 274 del 2000, nella parte in cui, per il delitto di lesione di cui all'art. 582 c.p., non esclude la competenza del giudice di pace anche quando il fatto è aggravato dall'essere le lesioni commesse in danno del figlio naturale, così come è invece esclusa laddove l'aggravamento derivi dall'essere le stesse commesse in danno del figlio adottivo. La principale conseguenza che deriva da tale differenziazione, di cui la Corte è chiamata a giudicare la ragionevolezza, riguarda l'applicabilità della causa di esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto, di cui all'art. 131-bis cod. pen., che nel caso di specie non è operante, stante la cognizione del giudice di pace, mentre lo sarebbe se sul fatto avesse cognizione il Tribunale. Da ciò discende, secondo la Corte, la rilevanza della questione: il giudice a quo si trovava infatti a giudicare di un padre che, discutendo con il proprio figlio naturale, gli aveva dato una sberla e che, all'udienza camerale chiedeva, in via subordinata, l'operatività della causa di non punibilità per la particolare tenuità del fatto, di

cui all'art. 131-bis cod. pen. Ciò che gli è precluso dalla diversità di trattamento processuale di cui alla norma oggetto del giudizio.

Per quanto riguarda la non manifesta infondatezza, il giudice a quo giustifica il proprio dubbio attraverso la considerazione secondo cui, non prevedendo l'esclusione della competenza per materia del giudice di pace anche in relazione al reato di lesioni perseguibile a querela, commesso in danno del figlio naturale, e contemplandola invece per lo stesso reato in danno del figlio adottivo, la disposizione sospettata sarebbe in contrasto con l'art. 3 Cost. e, in ragione di ciò, con l'art. 24 Cost. Tale differenziazione è il frutto di un difetto di coordinamento della l. n. 119 del 2013, di conversione del d.l. n. 93 del 2013, che ha inserito le parole «*ad esclusione dei fatti commessi contro uno dei soggetti elencati dall'articolo 577, secondo comma*», nei cui confronti si appuntano le censure del giudice rimettente.

La Corte ritiene la questione fondata in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost., con conseguente assorbimento dell'ulteriore censura che il giudice rimettente aveva sollevato in riferimento all'art. 24 Cost. Da una parte, non essendo giustificato il diverso trattamento processuale riservato al reato di lesioni volontarie secondo che il fatto sia commesso rispettivamente in danno del figlio naturale o del figlio adottivo, dall'altra non si rinviene alcuna ragione, quale che sia, della mancata inclusione anche del reato di lesioni volontarie commesso in danno del figlio naturale tra quelli che, già di competenza del giudice di pace, sono stati trasferiti alla competenza del tribunale ordinario per innalzare il livello di contrasto a tali episodi di violenza domestica, con conseguente manifesta irragionevolezza della disciplina differenziata. [A. Arcuri]

ESTESO IL DIRITTO AL CONGEDO STRAORDINARIO RETRIBUITO ANCHE AL FIGLIO NON CONVIVENTE DEL DISABILE

Corte cost., sent. 7 novembre – 7 dicembre 2018, n. 232, Pres. Lattanzi, red. Sciarra

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

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[D.lgs. n. 151/2001, art. 42, comma 5]

(artt. 2, 3, 4, 29, 32, 35 Cost.)

Il Tar della Lombardia si è trovato a decidere in ordine al ricorso proposto da un agente penitenziario contro il diniego all'istanza volta a beneficiare del congedo straordinario retribuito per l'assistenza al padre malato, con cui non era convivente. Secondo il giudice amministrativo – riconosciuta la *ratio* del congedo straordinario nell'esigenza di garantire la continuità delle cure e

dell'assistenza al disabile nell'ambito familiare (Corte cost., n. 233/2005; n. 158/2007) – l'art. 42, comma 5, D.lgs. n. 151/2001, «nella parte in cui richiede, ai fini dell'ottenimento del congedo ivi previsto, la preesistente convivenza del figlio richiedente il beneficio con il genitore da assistere, e non consente invece che la convivenza costituisca una condizione richiesta durante la fruizione del congedo», contrasterebbe con gli artt. 2, 3, 4, 29, 32 e 35 Cost. In particolare, tale limitazione sarebbe lesiva del «combinato disposto di cui agli artt. 2, 29 e 32 Cost.», che presuppone «una legittimazione della famiglia nel suo insieme – come insieme di rapporti affettivi – a divenire strumento di assistenza del disabile», in virtù del dovere di solidarietà che grava su ogni componente della comunità familiare e del «corrispondente diritto del singolo di provvedere all'assistenza materiale e morale degli

altri membri, ed in particolare di quelli più deboli e non autosufficienti, secondo le proprie infungibili capacità».

L'attribuzione del congedo straordinario ai soli familiari già conviventi rispecchierebbe diversamente «una visione statica e presuntiva dell'organizzazione familiare, che può rivelarsi incompatibile con la necessità di prendersi cura, dall'oggi al domani, di una persona divenuta gravemente disabile, nonché non coerente con il moderno dispiegarsi dell'esistenza umana». Per l'assistenza a persona disabile il legislatore prevede, oltre alle provvidenze dei permessi e del trasferimento, disciplinate dall'art. 33 della legge n. 104 del 1992, l'istituto del congedo straordinario, circoscritto a ipotesi tassative e contraddistinto da presupposti rigorosi. Sul versante soggettivo, il legislatore delinea una precisa gerarchia dei beneficiari (art. 42, comma 5) tra cui, in primo luogo, il coniuge convivente, in mancanza del quale subentrano «il padre o la madre anche adottivi». La mancanza, il decesso o le patologie invalidanti dei genitori conferiscono a uno dei figli conviventi il diritto di richiedere il congedo straordinario.

La Corte (sent. n. 203/2013) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 42, comma 5, D.lgs. n. 151/2001, nella parte in cui non annoverava tra i beneficiari del congedo straordinario anche i parenti o gli affini entro il terzo grado conviventi, in caso di mancanza, decesso o in presenza di patologie invalidanti degli altri soggetti individuati dalla disposizione censurata. Il congedo straordinario ha visto progressivamente estendersi l'ambito di applicazione, per impulso del legislatore e della giurisprudenza costituzionale, anche dapprima ai fratelli o alle sorelle conviventi con il disabile, anche nell'ipotesi in cui i genitori siano impossibilitati a provvedere all'assistenza del figlio perché a loro volta inabili (sent. n. 233/2005) e, successivamente, il coniuge convivente (sent. n. 158/2007) e, nell'ipotesi di assenza di altri soggetti idonei a prendersi cura del disabile, il figlio convivente (sent. n. 19/2009). Il congedo straordinario – «espressioni di solidarietà esistenti nel tessuto sociale e, in particolare, in ambito familiare, conformemente alla lettera e allo spirito della Costituzione, a partire dai principi di solidarietà e di sussidiarietà di cui agli artt. 2 e 118, quarto comma, Cost.» (sent. n. 203/2013) – ha finito così con l'assumere una portata via via più ampia, in armonia con l'esigenza di salvaguardare «la cura del disabile nell'ambito della famiglia e della comunità di vita cui appartiene» e così di «tutelarne nel modo più efficace la salute, di preservarne la continuità delle relazioni e di promuoverne una piena integrazione» (sent. n. 158/2018).

Nell'estendere il congedo straordinario oltre l'originaria cerchia dei genitori, il legislatore ha attribuito rilievo esclusivo alla preesistente convivenza con il disabile, al fine di salvaguardare quella continuità di relazioni affettive e di assistenza che trae origine da una convivenza già in atto. La convivenza non si esaurisce in un dato meramente formale e anagrafico, ma esprime, nella quotidiana condivisione dei bisogni e del percorso di vita, una relazione di affetto e di cura. Tale presupposto, ispirato a una finalità di preminente tutela del disabile, rischia nondimeno, per una sorta di eterogenesi dei fini, di pregiudicarlo, quando manchino i familiari conviventi indicati in via prioritaria dalla legge e vi sia solo un figlio, all'origine non convivente, pronto a impegnarsi per prestare la necessaria assistenza. In questa specifica circostanza, l'ancoraggio esclusivo al criterio della convivenza finisce con il vanificare la finalità del congedo straordinario, che mira a colmare le lacune di tutela e a far fronte «alle emergenti situazioni di bisogno e alla crescente richiesta di cura che origina, tra l'altro, dai cambiamenti demografici in atto», in particolare, a «quelle situazioni di disabilità che si possono verificare in dipendenza di eventi successivi alla nascita o in esito a malattie di natura progressiva o, ancora, a causa del naturale decorso del tempo» (sent. n. 203/2013).

Un criterio selettivo così congegnato compromette il diritto del disabile di ricevere la cura necessaria dentro la famiglia, proprio quando si venga a creare una tale lacuna di tutela e il disabile possa confidare – come *extrema ratio* – soltanto sull'assistenza assicurata da un

figlio ancora non convivente al momento della richiesta di congedo. Tali situazioni sono ugualmente meritevoli di adeguata protezione, poiché riflettono i mutamenti intervenuti nei rapporti personali e le trasformazioni che investono la famiglia, non sempre tenuta insieme da un rapporto di prossimità quotidiana, ma non per questo meno solida nel suo impianto solidaristico. Può dunque accadere che la convivenza si ristabilisca in occasione di eventi che richiedono la vicinanza – in questo caso fra padre e figlio – quale presupposto per elargire la cura al disabile. Il ricomporsi del nucleo familiare si caratterizza in questi casi per un ancor più accentuato vincolo affettivo.

Il requisito della convivenza ex ante, inteso come criterio prioritario per l'identificazione dei beneficiari del congedo, non può assurgere a criterio indefettibile ed esclusivo, così da precludere al figlio, che intende convivere ex post, di adempiere in via sussidiaria e residuale i doveri di cura e di assistenza, anche quando nessun altro familiare convivente, pur di grado più lontano, possa farsene carico.

Tale preclusione, in contrasto con gli artt. 2, 3, 29 e 32 Cost., sacrifica in maniera irragionevole e sproporzionata l'effettività dell'assistenza e dell'integrazione del disabile nell'ambito della famiglia, tutelata dal legislatore mediante una disciplina ispirata a presupposti rigorosi e contraddistinta da obblighi stringenti. Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 42, comma 5, D.lgs. n. 151/2001, nella parte in cui non annovera tra i beneficiari del congedo straordinario ivi previsto, e alle condizioni stabilite dalla legge, il figlio che, al momento della presentazione della richiesta, ancora non conviva con il genitore in situazione di disabilità grave, ma che tale convivenza successivamente instauri, in caso di mancanza, decesso o in presenza di patologie invalidanti del coniuge convivente, del padre e della madre, anche adottivi, dei figli conviventi, dei fratelli e delle sorelle conviventi, dei parenti o affini entro il terzo grado conviventi, legittimati a richiedere il beneficio in via prioritaria secondo l'ordine determinato dalla legge. [S. Rossi]

LA CORTE TORNA SUI LIMITI AGLI INTERVENTI LEGISLATIVI REGIONALI IN MATERIA DI ORGANIZZAZIONE DELLE STRUTTURE E DEL PERSONALE SANITARIO

Corte cost., sent. 4 – 21 dicembre 2018, n. 238, Pres. Lattanzi, red. Cartabia

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[artt. 23, 26, commi 2, 3 e 4, primo periodo, 30, comma 2, 33 e 45 della legge della Regione Basilicata 24 luglio 2017, n. 19]

(art. 117, comma terzo, Cost., "tutela della salute"; art. 81, terzo comma, Cost.)

Riservata a separate pronunce la decisione di alcune delle questioni sollevate nel ricorso statale, la Corte affronta lo scrutinio di legittimità degli articoli 23, 26, 30, 33 e 45 della legge della Regione Basilicata n. 19 del 2017.

Con la prima delle disposizioni oggetto del giudizio, il legislatore regionale ha prorogato da due a cinque anni il termine concesso alle strutture sanitarie per gli adeguamenti strutturali connessi alle procedure di autorizzazione. Dopo il deposito del ricorso, tale termine è stato ulteriormente modificato dalla legge reg. 30 dicembre 2017, n. 39. Stabilito di procedere all'estensione della questione prospettata nel ricorso statale anche alla disposizione sopravvenuta, la Corte ritiene la questione fondata: «la competenza regionale in materia di autorizzazione e vigilanza sulle istituzioni sanitarie private si inquadra nella potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute, che preclude alle Regioni di derogare ai principi fondamentali fissati dalle norme statali, quali

sono tra l'altro le norme di principio contenute negli artt. 8, comma 4, e 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992». La norma impugnata, infatti, consente alle strutture sanitarie di operare a prescindere dal completamento della verifica dell'adeguatezza della struttura stessa, in violazione dei principi fondamentali in materia di «tutela della salute», individuati dalla Corte negli artt. 8, comma 4, e 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992 (cfr. Corte cost., sent. n. 59 del 2015).

L'art. 26 della legge reg. impugnata ha ad oggetto l'accreditamento e le convenzioni delle strutture sociosanitarie. Nelle more del giudizio anche questa disposizione è stata modificata dal legislatore regionale; lo Stato ha rinunciato all'impugnazione del comma 2 dell'articolo impugnato, relativo all'accreditamento *ope legis* delle strutture sociosanitarie. Dopo aver dichiarato l'estinzione del processo relativamente a tale comma, la Corte accoglie le questioni di legittimità riguardanti le altre parti dell'articolo impugnato, per le medesime motivazioni – violazione dell'art. 117, comma terzo, Cost., in riferimento all'art. 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992 – che hanno condotto alla declaratoria di incostituzionalità dell'art. 23 della legge regionale oggetto di giudizio.

L'art. 30 della legge regionale della Basilicata n. 19 del 2017 ha ad oggetto misure di coordinamento e razionalizzazione per la gestione delle liste d'attesa. Tale disposizione consente alle strutture sanitarie private accreditate con il Servizio sanitario nazionale di avvalersi dell'opera di medici in rapporto esclusivo con il SSN. La Corte accoglie anche quest'ultima censura. Ad avviso del giudice delle leggi, «la particolare natura delle istituzioni sanitarie private convenzionate, le quali svolgono una funzione integrativa e sussidiaria della stessa rete sanitaria pubblica, impone che il medico che già presta la sua attività in rapporto esclusivo con il SSN non possa, contemporaneamente, operare anche presso una struttura privata convenzionata». La norma impugnata si pone in contrasto con il principio di unicità del rapporto di lavoro dei medici del SSN, in violazione dell'art. 117, comma terzo, Cost.

L'articolo 33 della legge regionale impugnata – *medio tempore* abrogato – ha ad oggetto la mobilità sanitaria interregionale ed esclude dai tetti di spesa alcune prestazioni (assistenza ospedaliera di alta specialità e prestazioni erogate da parte degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, IRCCS). La Corte ne dichiara l'illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., «per aver previsto la non computabilità di alcune prestazioni ai fini del raggiungimento dei tetti di spesa, senza garantire il rispetto degli obiettivi di riduzione della spesa sanitaria, nonché dell'art. 81, terzo comma, Cost., per mancata copertura finanziaria».

Infine, viene dichiarata manifestamente infondata la questione relativa all'articolo 45 della legge della Regione Basilicata. [L. Busatta]

È LEGITTIMA LA SOGLIA DI SBARRAMENTO PREVISTA DALLA LEGGE ELETTORALE EUROPEA

Corte cost., sent. 21 dicembre 2018, n. 239, Pres. Lattanzi, red. De Pretis

Giudizio di legittimità in via incidentale

[artt. 21, comma 1, numeri 1-*bis* e 2; 22, comma 1, della legge 24 gennaio 1979, n. 18 (Elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia), così come modificato dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2009, n. 10]

(artt. 1, comma secondo; 3; 48 Cost.)

La sentenza dichiara la **non fondatezza** delle **questioni** sollevate dal **Consiglio di Stato** (con ordinanza iscritta al reg. ord. n. 93 del 2017), **relativamente alla legittimità della soglia di sbarramento per l'accesso al riparto proporzionale dei seggi del Parlamento europeo**, fissata dal legislatore italiano al 4% dei voti validi (si noti che, nel caso di specie, la censura è sollevata non nel corso di un giudizio di accertamento del diritto di voto, come avvenuto nel caso della precedente **sentenza 111 del 2015**, bensì in sede di verifica delle operazioni e dei risultati elettorali).

In particolare, il giudice a quo contesta la legittimità delle disposizioni che prevedono detta soglia, ritenendo che: a) limitino «in modo irragionevole e ingiustificato il presidio di democraticità rappresentato dalla piena valorizzazione del voto», in violazione dell'art. 1, secondo comma, Cost.; b) rechino «un regolamento irragionevole dei diversi interessi e valori [...] in rilievo», in violazione dell'art. 3 Cost.; c) determinino la sostanziale esclusione dalla rappresentanza politica di ampie fasce dell'elettorato, senza che ciò risulti controbilanciato dalla finalità di accrescere la stabilità degli organi elettivi legati da un vincolo fiduciario all'istituzione parlamentare, in violazione dell'art. 48 Cost.

Le censure, quindi, si rivolgono all'**irragionevolezza** della **disciplina elettorale europea**, la quale, a causa della **previsione di una clausola di sbarramento** ritenuta eccessivamente elevata, **determinerebbe un'intollerabile compressione del principio di rappresentatività ed eguaglianza del voto**.

Il giudice rimettente, nell'ordinanza di rimessione, ha poi argomentato la non manifesta infondatezza delle questioni, facendo leva sulla considerazione secondo cui, **per il Parlamento europeo, non si porrebbe alcuna esigenza di governabilità, non sussistendo un rapporto fiduciario** tra lo stesso Parlamento e la Commissione. Con ciò, evocando quindi la giurisprudenza costituzionale del Tribunale costituzionale federale tedesco che, in due occasioni (con la sentenza del 9 novembre 2011 e con la sentenza del 26 febbraio 2014), ha dichiarato l'illegittimità della soglia di sbarramento della legge elettorale per le elezioni europee (prima fissata al 5% dei voti, poi al 3%), muovendo dall'assunto che la stessa determinasse un sacrificio eccessivo, proprio a fronte dell'assenza, nella forma di governo europea, di un rapporto fiduciario da preservare.

La Corte costituzionale italiana ritiene tale argomento non decisivo. **All'interno del Parlamento europeo**, infatti, si pongono **esigenze di efficienza dei meccanismi decisionali**, a cui la soglia di sbarramento è in grado di dare risposte concrete, **riducendo**, innanzitutto, la **frammentazione politico-partitica**. **Il buon funzionamento del Parlamento europeo** non rappresenta, in tal senso, una necessità da ritenersi meno meritevole di tutela rispetto alla stabilità del governo, costituendo, anzi, un **valore di rilievo primario** per le funzioni decisorie della stessa assemblea. La soglia è uno strumento in grado di prevenire i rischi connessi all'eventuale paralisi dell'attività assembleare, conseguenti **all'impossibilità o alla difficoltà di formare maggioranze stabili**. Il giudice delle leggi, alla luce di tali considerazioni, la definisce non irragionevole, essendo per l'appunto funzionale a razionalizzare l'organizzazione del Parlamento europeo.

Fattore non meno rilevante ai fini della decisione in esame, anche la indubbia **trasformazione in senso parlamentare della forma di governo dell'Unione europea** registrata negli ultimi anni, anche grazie all'introduzione del Trattato di Lisbona. Indizi significativi di questa tendenza sono, su tutti, il rafforzamento delle funzioni legislative, di bilancio, di controllo politico e consultiva. In questo contesto il Parlamento europeo ha anche il compito di eleggere il Presidente della Commissione e approvare una mozione di censura a quest'ultima. In tale «potenziata relazione dialettica fra Parlamento europeo e Commissione, cui consegue l'esigenza di una maggioranza politica nell'assemblea, la clausola di sbarramento persegue l'autonoma e specifica funzione di evitare che un'eccessiva frammentazione dei partiti in esso rappresentati ne renda particolarmente

complessa la formazione, mettendo così a rischio l'interesse alla stabilità dell'organo politico di governo». Per questo il giudice costituzionale **esclude** che la **scelta del legislatore italiano** sia **eccedente i limiti della discrezionalità** legislativa in ambito elettorale, tanto più tenuto conto dell'alto tasso di politicità che connota questa materia (*ex plurimis*, **sentenze n. 35 del 2017, n. 193 del 2015, n. 275 e 1 del 2014**). Rimane, dunque, non condiviso il rilievo altresì evidenziato dal Consiglio di Stato, secondo cui la soglia in esame sarebbe irragionevole in considerazione della disomogeneità rispetto alle altre legislazioni nazionali. [A. Chiusolo]

IL T.U. DEGLI INTERMEDIARI FINANZIARI ATTRIBUISCE ALLA CONSOB UNA VIGILANZA ATTIVA E NON SANZIONATORIA

Corte cost., sent. 20 novembre – 21 dicembre 2018, n. 240, Pres. Lattanzi, red.
Cartabia

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale
[art. 55, co.2, d.lgs. n. 58/1998]

(artt. 3 e 117, primo comma Cost.)

Non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 55, co. 2, del T.U. degli intermediari finanziari che attribuiva alla CONSOB la facoltà di sospendere in via cautelare, per il periodo massimo di un anno, il consulente finanziario abilitato all'offerta fuori sede, che fosse sottoposto ad una misura cautelare personale (del libro IV, titolo I capo II, cod. proc. pen) o assumesse la qualità di imputato per dati reati (ai sensi dell'art. 60 del medesimo codice). Per il giudice rimettente la disposizione non tiene conto che la misura cautelare possa essere cumulata con l'ulteriore sanzione della sospensione, prevista dall'art. 196 del d.lgs. n. 58/1998, determinando un'irragionevole parificazione di situazioni diverse (quella di coloro che subiscono solo la sospensione di cui alla norma censurata e quella di chi invece patisce anche l'ulteriore sospensione ai sensi del richiamato art. 196), ponendosi in contrasto con l'**art. 3 Cost.**, oltre a violare il principio del *ne bis in idem*, affermato dall'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU, come interpretato dalla Corte di Strasburgo, in violazione dell'**art. 117, primo comma, Cost.**

Ad avviso della Corte costituzionale, la disposizione non avrebbe natura "punitiva" o "afflittiva, ma rimetterebbe alla CONSOB la discrezionalità nel ponderare l'interesse generale, volto ad **evitare l'allarme sociale che possa derivare dal coinvolgimento del consulente finanziario in gravi vicende penali**, con quello personale del consulente imputato. Le censure si fondano sull'**erroneo presupposto interpretativo** della natura sanzionatoria delle misure previste, mentre il diritto vivente mostra, al contrario, come l'impugnata disposizione "**conferisce un potere avente natura di vigilanza attiva e non sanzionatoria**".

La rilevanza della questione non viene meno nonostante lo *ius superveniens* che ha abrogato la disposizione censurata (art. 2, co. 44, d.lgs. n. 129/2017). [F. Covino]

LA PROROGA REGIONALE PER LE GRATUATORIE ASL VALLE D'AOSTA NON VIOLA COMPETENZE STATALI E BUON ANDAMENTO DELLA PA

Corte cost., sent. 20 novembre – 21 dicembre 2018, n. 241, Pres. Lattanzi, Red.
Sciarra

Giudizio di legittimità in via di azione

[Art. 22, c. 1°, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 22/12/2017, n. 23]

(artt. 2 e 3 dello Statuto speciale della Valle d'Aosta e artt. 3, 97 e 117 secondo comma lettera l) e terzo comma Cost.)

L'oggetto del controllo di costituzionalità in questa pronuncia è **l'art. 22 comma 1 del collegato alla legge di stabilità regionale della Valle d'Aosta che prevede la proroga, per ulteriori 12 mesi a partire dalla scadenza dell'anno 2018, dell'efficacia delle graduatorie per il reclutamento delle ASL della Regione**. Vari sono i parametri costituzionali ritenuti violati dalla Presidenza del Consiglio ma la Corte statuisce per l'infondatezza delle questioni. **La prima in riferimento alla violazione del principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica**, dettato dall'art. 1, comma 1148 della Legge di Bilancio del 2017 che prevede la circoscrizione della proroga nella facoltà di assunzione del personale fino all'anno 2018. Pur ricordando i giudici costituzionali che la competenza concorrente statale in materia di coordinamento della finanza pubblica si applica anche alle regioni a statuto speciale, **nel caso di specie, le spese per il personale del settore sanitario** (ai sensi dell'art. 34 comma 3, terzo periodo, della legge 724/1994) **sono a carico delle regioni Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige, «senza oneri a carico del bilancio statale»**. Viene in rilievo in questo caso la giurisprudenza costituzionale secondo cui **«quando lo Stato non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario»** e pertanto lo Stato non può ritenere violata la sua competenza concorrente. Una seconda questione attiene alla possibile violazione del comma 2 lettera l) dell'art. 117 Cost. in materia della **competenza esclusiva statale** nella sfera normativa dell'**«ordinamento civile»**. Anche in questo caso **la Corte** dichiara infondata la questione perché **differenzia tra profili pubblicistici-organizzativi**, che rientrano nella **competenza legislativa residuale della Regione**, nel quale sono inseriti «l'accesso al ruolo, il conferimento degli incarichi e la durata degli stessi», e **i profili privatistici attinenti al rapporto di lavoro pubblico**, rientranti nella **competenza esclusiva dello Stato**. Nel caso in questione **la disposizione non riguarda «rapporti lavorativi già in essere»** ma «spiega la propria efficacia nella fase anteriore all'instaurazione del rapporto di lavoro, **incidendo direttamente sul comportamento della AUSL della Valle d'Aosta nell'organizzazione delle proprie risorse umane»**. L'art. 22 si colloca dunque in una fase anteriore il costituirsi il rapporto di lavoro e concerne i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale e **rientra dunque nella competenza residuale regionale, in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale**. Questo vale a maggior ragione per la Valle d'Aosta che è una regione a statuto speciale, perché ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale 3/2001 le si applica una forma di autonomia più ampia rispetto a quella attribuita dall'art. 2 primo comma lettera a) del suo Statuto. Anche l'ulteriore questione afferente alla **violazione dell'art. 97 Cost. per contrasto con principio del buon andamento non è fondata**. Questo perché la possibilità di prevedere **una proroga** (oltre a quella già prevista a livello statale) **rientra**, in prima battuta, **nella competenza residuale della regione in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale** e, in seconda, perché la misura della proroga «non è tale da rendere la selezione che vi ha dato luogo **tanto lontana nel tempo da pregiudicare l'esigenza di aggiornamento professionale** di quanti accedono all'impiego nella AUSL della Valle d'Aosta». Non c'è quindi contrasto con il principio del buon andamento in aggiunta **perché rendendo «disponibile un'immediata provvista di risorse umane»** la previsione permette alla regione di **colmare le carenze di personale e di garantire la fornitura di alti standard di prestazione nell'ambito dell'amministrazione sanitaria, che presiede alla tutela e garanzia del fondamentale diritto alla salute. La proroga**

così ristretta temporalmente e in «corrispondenza di questa peculiare esigenza» **contribuisce** - invece che causarne una violazione - **alla realizzazione del buon andamento della PA**. Infine l'ultima censura riguarda la possibile disparità di trattamento con coloro che hanno partecipato a graduatorie di aziende sanitarie di altre regioni o di altre amministrazioni pubbliche non della Valle d'Aosta. Anche qui **la Corte ribadisce l'infondatezza** per quanto riguarda la prima questione perché rientrante **nella competenza legislativa della Regione**, che, una volta sussistente, «**comporta [...] l'eventualità di una disciplina divergente da regione a regione**». Per quanto riguarda **la seconda questione** invece la diversità di trattamento è **giustificata** tra le differenti amministrazioni della Valle d'Aosta «**dalle peculiari esigenze di buon andamento dell'amministrazione sanitaria**», che non rendono irragionevole pertanto la proroga ulteriore di un anno. [F. Medico]

CONFERENZA DEI SERVIZI E APPLICAZIONE "SELETTIVA" DEI LIVELLI ESSENZIALI AL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

Corte cost., sent. 6 novembre – 27 dicembre 2018, n. 246, Pres. Lattanzi, red. De Pretis

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[artt. 6, commi 1, 2 e 6; 7, commi 6, 7, 8, lettera c), e 9; e 8, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 4 settembre 2017, n. 51 (Impresa Abruzzo competitività - sviluppo - territorio)]

(artt. 117, secondo comma, lett. e), m), s), Cost.)

Nel giudicare una serie di disposizioni di una legge abruzzese diretta ad adeguare alcuni istituti del procedimento amministrativo, la Corte costituzionale si è soffermata in particolare sull'istituto della conferenza dei servizi. Il Giudice delle leggi ha richiamato la propria pregressa giurisprudenza, che ha escluso la riconducibilità della intera disciplina della conferenza di servizi ai livelli essenziali delle prestazioni: la conferenza dei servizi, infatti, non integra «uno standard strutturale o qualitativo di prestazioni determinate, attinenti a questo o a quel diritto civile o sociale, in linea con il secondo comma, lettera m), dell'art. 117 Cost.», ma è volta «al ben diverso fine di regolare l'attività amministrativa, in settori vastissimi ed indeterminati, molti dei quali di competenza regionale, (quali il governo del territorio, la tutela della salute, l'ordinamento degli uffici regionali, l'artigianato, il turismo, il commercio), in modo da soddisfare l'esigenza, diffusa nell'intero territorio nazionale, di uno svolgimento della stessa il più possibile semplice e celere» (sentenza n. 179 del 2012). Ciò tuttavia non esclude, ad avviso del Giudice delle leggi, che «singoli profili della disciplina della conferenza di servizi» sono riconducibili alla competenza legislativa statale in materia di determinazione dei livelli essenziali. Ne deriva, dunque, l'illegittimità costituzionale della legge abruzzese che, in difformità rispetto alla omologa legge statale, non prevedeva un termine più ampio, rispetto a quello ordinario, per il silenzio assenso in materie sensibili, laddove cioè «l'assenso, il concerto o il nulla osta debba essere reso da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini». [C. Caruso]

LEGGE REGIONALE, DISTURBI DELLO SPETTRO AUTISTICO E PIANI DI RIENTRO IN SANITÀ

Corte cost., sent. 21 novembre – 27 dicembre 2018, n. 247, Pres. Lattanzi, red. Coraggio

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti n. 2/2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[artt. 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11 e 14, e intero testo della legge della Regione Molise 24 ottobre 2017, n. 16 (Disposizioni regionali in materia di disturbi dello spettro autistico e disturbi pervasivi dello sviluppo)]

(Art. 81, terzo comma; art. 117, terzo comma, «coordinamento della finanza pubblica» in relazione agli art. 1, comma 174, della l. n. 311 del 2004 e all'art. 2, co. 80 e 95, della l. n. 191 del 2009; art. 120, secondo comma, Cost.; L. n. 191 del 23 dicembre 2009; L. n. 311 del 30 dicembre 2004)

La Regione Molise aveva approvato una legge mirata a disciplinare gli interventi terapeutici ed assistenziali per le persone affette da disturbi dello spettro autistico. Secondo lo Stato, la legge nella sua interezza e le singole disposizioni si porrebbero in contrasto con l'art. 120 Cost., poiché attengono alla disciplina dei livelli essenziali di assistenza (LEA), in un territorio regionale sottoposto al Commissariamento per l'attuazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario.

Dopo aver dichiarato ammissibile l'impugnazione dell'intero testo della legge regionale, poiché caratterizzata da «normative omogenee e tutte coinvolte dalle censure» (cfr. *inter multis*, Corte cost., sent. n. 14 del 2017), la Corte rileva come il ricorso statale attenga ad una tematica più volte affrontata nel giudizio di legittimità costituzionale e inerente ai limiti cui le Regioni sottoposte ai Piani di rientro devono attenersi (vedi, da ultimo, Corte cost., sent. n. 199 del 2018).

Le norme impugnate, iscrivendosi nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza, sono considerate in contrasto con le funzioni del Commissario ad acta per l'attuazione del Piano di rientro da disavanzo sanitario e violano, pertanto, l'art. 120 Cost.

La declaratoria di incostituzionalità dell'intero testo della legge regionale determinerebbe l'assorbimento delle altre questioni prospettate. Tuttavia, la Corte costituzionale evidenzia come l'art. 11 e 14 della legge regionale impugnata prevedano misure finalizzate all'integrazione sociale e professionale delle persone con disturbi dello spettro autistico e rileva che interventi aventi ad oggetto tali specifiche finalità non possano essere computati in un fondo destinato al finanziamento della spesa sanitaria. Tali disposizioni vengono, quindi, dichiarate costituzionalmente illegittime per violazione dell'art. 81, comma terzo, Cost., per difetto della copertura di spesa. [L. Busatta]

IL PRINCIPIO DEL CONCORSO PUBBLICO NON PERMETTE LA CONVERSIONE DEL CONTRATTO A TERMINE NELLA PA (MA CONSENTE IL RISARCIMENTO DEL DANNO)

Corte cost., 23 ottobre 2010 – 27 dicembre 2018, n. 248, Pres. Lattanzi, Red. Coraggio

Giudizio di legittimità in via incidentale

[art. 10, comma 4 ter d. lgs. 368/2001; art. 36 comma 5, 5 ter e 5 quater d. lgs 165/2001]

(artt. 3, 4, 24, 35 primo comma, 97 quarto comma, 101 secondo comma, 104 primo comma, 111 secondo comma e 117 primo comma, in relazione alla clausola 4 punto 1 e 5 punti 1 e 2 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEP sul lavoro a tempo determinato, e all'art. 4, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea)

Il **Tribunale ordinario di Foggia** (sezione lavoro) **solleva questione di legittimità costituzionale di diverse ma connesse disposizioni** – ‘art. 10 comma 4 ter del d. lgs. 368/2001 e art. 36 comma 5, 5 ter e 5 quater del d. lgs. 165/2001 – **che non consentirebbero la conversione, nel settore pubblico e più in particolare in quello sanitario, di contratti a termine in rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato che abbiano superato i 36 mesi**, come a titolo di esempio prevede l'art. 36 del d. lgs. 165/2001, regola aurea in materia di rapporti di lavoro a tempo determinato per la PA: «in ogni caso, la violazione di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori, da parte delle pubbliche amministrazioni, non può comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato con le medesime pubbliche amministrazioni, ferma restando ogni responsabilità e sanzione. Il lavoratore interessato ha diritto al risarcimento del danno derivante alla prestazione di lavoro in violazione di disposizioni imperative». **Tre questioni** in particolare vengono poste dal giudice a quo: **utilizzo illegittimo di queste norme per il personale sanitario, senza prevedere misure preventive antiabusive; differenziazione irragionevole tra contratto a tempo determinato tra PA sanitaria e datori di lavoro privati o pubblici** (come fondazioni lirico-sinfoniche) senza una ragione oggettiva a sostegno della diversità di trattamento; **la mancanza di una misura risarcitoria.**

La prima questione, in merito alla diversità di trattamento tra diversi tipi di lavoratori, viene **dichiarata inammissibile** dalla Corte **perché è «del tutto priva di motivazione»** in merito alla dimostrazione **sulla presunta omogeneità** delle situazioni, condizione imprescindibile per considerare *tertium comparationis*, **essendo comparati, indistintamente, rapporti di lavoro con enti pubblici o privati** e senza giustificare, **nel secondo caso, la specificità del settore pubblico sanitario**, «con riferimento in particolare alla necessità che l'accesso avvenga per concorso pubblico». La stessa sorte dell'inammissibilità spetta anche alle censure per violazione degli artt. 4, 24, 35 primo comma, 97 comma 4, 101 secondo comma, 104 comma primo, 111 secondo comma e art. 117 Cost. in relazione all'art. 4 paragrafo 3 del TUE per «la genericità e la mancanza di autosufficienza dell'ordinanza di rimessione sul punto». **L'unica questione che viene trattata nel merito** e non dichiarata inammissibile riguarda **la mancanza di misure sanzionatorie adeguate**. A questo proposito i giudici costituzionali rilevano che, **nelle more del giudizio**, è intervenuta **la sentenza della CGUE C-494/16 Santoro** che, in relazione all'Accordo quadro europeo in materia di contratti determinati, **ha riconosciuto la compatibilità di una disciplina nazionale che non permetta la conversione** ma che, dall'altro, preveda la **concessione di un'indennità** «accompagnata dalla possibilità, per il lavoratore, di ottenere il risarcimento integrale del danno dimostrando, mediante presunzioni, la perdita di opportunità di trovare un impiego o il fatto che, qualora un concorso fosse stato organizzato in modo regolare, egli lo avrebbe superato, purché una siffatta normativa sia accompagnata da un meccanismo sanzionatorio effettivo e dissuasivo». **Questo orientamento della Corte di Lussemburgo ha di fatto avallato la posizione assunta dalla Corte di Cassazione** (Cass.civile n. 5072/2016) che aveva ribadito il divieto della conversione del contratto a termine nel settore pubblico in contratto a tempo indeterminato ma **che aveva, allo stesso tempo, riconosciuto il diritto ad un**

risarcimento del danno, come previsto dall'art. 36 comma 5 d. lgs. 165/2001 con esonero dall'onere probatorio. Essendo dunque prevista nell'ordinamento nazionale una possibilità di risarcimento **la questione non può che essere dichiarata infondata perché «sussiste una misura sanzionatoria adeguata, costituita dal risarcimento del danno nei termini precisati dalla Corte di Cassazione»,** pur restando da confermare **«l'impossibilità per tutto il settore pubblico di conversione del rapporto da tempo determinato a tempo indeterminato, secondo la pacifica giurisprudenza eurounitaria e nazionale».** [F. Medico]

SCUOLE DI SPECIALIZZAZIONE DI MEDICINA: SUI POSSIBILI LIMITI ALLA RIFORMA REGIONALE

Corte cost., sent. 5 dicembre – 27 dicembre 2018, n. 249, Pres. Lattanzi, red. Amato

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[artt. 1, comma 1, lettera b) – nella parte in cui sostituisce gli artt. 33, comma 3, e 34, comma 2, lettera c), della legge Reg. Lombardia 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità) – e 2 della legge della stessa Regione 12 dicembre 2017, n. 33, recante «Evoluzione del Sistema Socio-Sanitario Lombardo: modifiche al Titolo III “Disciplina dei rapporti tra la Regione e le Università della Lombardia con facoltà di medicina e chirurgia per lo svolgimento di attività assistenziali, formative e di ricerca” della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità)».]

(artt. 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione)

La sentenza ha ad oggetto la questione di legittimità costituzionale di alcune disposizioni legislative della Regione Lombardia, relative alla modifica del percorso formativo delle scuole di specializzazione di medicina.

Lo Stato lamenta, in primo luogo, la violazione dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di «tutela della salute» ex art. 117, terzo comma, Cost., da parte dell'art. 1, comma 1, lettera b), della legge della Reg. Lombardia n. 33 del 2017. La disposizione impugnata, nel porsi in contrasto con il decreto del MIUR, adottato in concerto con il Ministro della Salute, n. 402 del 2017, non prevede la condizione in base alla quale le scuole di specializzazione possano avvalersi di strutture di specialità «complementari», pubbliche o private, diverse da quella di sede, purché questa abbiano in essere specifiche convenzioni oppure siano accreditate o contrattualizzate con il SSN.

In secondo luogo, lo Stato ritiene che la previsione della legge regionale in base alla quale lo specializzando possa svolgere «autonomamente specifici compiti che gli sono stati affidati, fermo restando che il tutor deve essere sempre disponibile per la consultazione e l'eventuale tempestivo intervento», si ponga in contrasto con l'art. 117, comma terzo, Cost., in violazione dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di «tutela della salute» e «professioni».

Infine, l'art. 2 della l. reg. Lombardia n. 33 del 2017 violerebbe i principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione (artt. 3 e 97 Cost.) poiché, nello stabilire un periodo sperimentale di cinque anni per la nuova disciplina, non prevede il coinvolgimento del MIUR (ma del solo Ministero della Salute) al termine del primo triennio. La Corte giudica infondata la prima questione, evidenziando come la norma regionale impugnata richiami altre disposizioni (in particolare, l'art. 28 della legge reg. n. 33 del 2017) nelle quali viene delineata la rete strutture coinvolte nei percorsi di specializzazione.

Ne segue che non possa ritenersi escluso dalla disciplina regionale «quanto previsto dalla normativa statale riguardo alla necessità di coinvolgere solo le strutture accreditate e contrattualizzate con il Servizio sanitario nazionale».

Parimenti non fondata viene giudicata anche la seconda censura: la disposizione impugnata è, infatti, suscettibile di interpretazione conforme alla legislazione statale di principio, che «prefigura una progressiva autonomia operativa del medico in formazione, con la possibilità di eseguire interventi assistenziali, purché ciò avvenga con gradualità, in coerenza con il percorso formativo e comunque con la supervisione di un medico strutturato». La disposizione regionale, facendo leva sull'atto di affidamento da parte del tutor allo specializzando, presuppone l'esistenza di direttive da parte dello stesso tutor, nonché di una sua valutazione *ex post* sull'attività del discente e la necessaria pronta disponibilità del personale medico strutturato.

Fondata viene, invece, considerata la terza censura. A riguardo, la difesa regionale aveva sostenuto che la mancata previsione del coinvolgimento del MIUR nella valutazione intermedia del percorso sperimentale fosse un mero refuso, senza che, però, vi fosse stato alcun intervento correttivo da parte del legislatore regionale. Tale lacuna determina una violazione del principio di ragionevolezza. L'articolo 2 della legge regionale impugnata risulta, quindi, incostituzionale nella parte in cui non prevede che la verifica intermedia della sperimentazione del nuovo percorso formativo degli specializzandi sia effettuata anche in collaborazione con il MIUR. [L. Busatta]

IL MAGISTRATO DI SORVEGLIANZA CHIEDE ALLA CORTE IL RICONOSCIMENTO DELLA COMPETENZA A DISPORRE LA CONFISCA, MA CHIEDE UN INTERVENTO INNOVATIVO

Corte cost., sent. 21 novembre – 27 dicembre 2018, n. 250, Pres. Lattanzi, red. Amoroso

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[artt. 231, comma 2 c.p.; art. 676 comma 1 c.p.p.]

(art. 3, 13 commi 1 e 2, 24 comma 2 Cost.)

Il dubbio di costituzionalità, sollevato in via incidentale dal Magistrato di sorveglianza di Napoli, riguarda l'art. 231, secondo comma, del codice penale e sorge in riferimento agli artt. 3, 13, primo e secondo comma, e 24, secondo comma, della Costituzione, laddove tale disposizione, alla luce di quanto disposto dagli artt. 676, comma 1, e 679, comma 1, del codice di procedura penale, *“in caso di trasgressioni degli obblighi imposti dalla libertà vigilata, non consente al magistrato di sorveglianza di applicare la misura di sicurezza patrimoniale della confisca imponendo, invece, l'applicazione della misura di sicurezza detentiva con assegnazione a una casa di lavoro o ad una colonia agricola”*. Nel giudizio a quo, nella sede di un procedimento per l'aggravamento della misura di sicurezza, la difesa ha chiesto l'applicazione della misura della confisca, anziché della misura detentiva dell'assegnazione alla casa di lavoro, ciò che secondo il giudice rimettente sarebbe precluso dagli artt. 231 cod. pen., 676 e 679 cod. proc. pen., atteso che il magistrato di sorveglianza ha competenza sulle misure di sicurezza ad esclusione della sola confisca.

A tal proposito si avrebbe un duplice profilo di illegittimità. Da un lato infatti sarebbe irragionevole che solo per la confisca, anch'essa misura di sicurezza, il magistrato di sorveglianza non sia competente alla sua adozione. Dall'altro lato la necessità di applicare una misura detentiva come aggravamento di una misura non detentiva, quale la libertà

vigilata, rappresenterebbe una scelta irragionevolmente lesiva della libertà personale con incidenza anche sul diritto di difesa (e perciò contraria agli artt. 13, primo e secondo comma, e 24, secondo comma, Cost.).

A fronte di tale dubbio, la Corte costituzionale ha ritenuto inammissibile la questione di legittimità sollevata, in riferimento all'art. 3 Cost, posto che la richiesta del giudice rimettente, tesa a riconoscere la competenza a disporre la confisca anche in capo al magistrato di sorveglianza, presumerebbe un intervento innovativo ulteriore al sindacato di legittimità costituzionale.

In riferimento al secondo profilo sollevato, la Corte ritiene la questione infondata, in ragione di un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione, da cui emergerebbe la residualità della misura detentiva. Poiché la facoltà del giudice di adottare la misura di sicurezza detentiva è subordinata alla condizione per cui si debba escludere l'idoneità di ogni altra misura di sicurezza non detentiva, e per cui il giudice, possa e non debba, sostituire la libertà vigilata con l'assegnazione alla casa di lavoro o alla colonia agricola, la stessa si pone come atto di *extrema ratio*, peraltro non dovuto. [A. Arcuri]

ASPETTANDO GODOT: IN ATTESA DEL RIORDINO STATALE, CONTINUANO AD ESSERE INCOSTITUZIONALI LE LEGGI REGIONALI SULLE CONCESSIONI BALNEARI

Corte cost., sent. 21 novembre 2018, 9 gennaio 2019, n. 1, Pres. Lattanzi, red. Morelli

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

(artt. 2, comma 2, e 4, comma 1, della l.r. Liguria n. 26 del 2017, Disciplina delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative)

[art. 117, primo comma, della Costituzione – in relazione all'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), e all'art. 12, paragrafo 2, della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, recepita dall'art. 16, comma 4, del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.]

Sono incostituzionali gli articoli della legge della Regione Liguria che prorogano le concessioni balneari in essere sino a trenta anni e che fissano la durata delle nuove concessioni da un minimo di venti a un massimo di trenta anni per violazione della competenza esclusiva statale tutela della concorrenza. Quanto alla prima disposizione, come da costante giurisprudenza, infatti, sentenza n. 118 del 2018, n. 157 e n. 40 del 2017), la tutela dell'affidamento degli operatori balneari riguarda una «sfera di competenza riservata in via esclusiva alla legislazione statale, alla quale unicamente spetta disciplinare in modo uniforme le modalità e i limiti della tutela dell'affidamento dei titolari delle concessioni già in essere nelle procedure di selezione per il rilascio di nuove concessioni», per la ragione, appunto, che la tutela di tale affidamento incide sui «criteri e le modalità di affidamento delle concessioni su beni del demanio marittimo», i quali «devono essere stabiliti nell'osservanza dei principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento, previsti dalla normativa comunitaria e nazionale, e corrispondenti ad ambiti riservati alla competenza esclusiva statale in forza dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.». Né è possibile, per la Regione, intervenire per rimediare all'inerzia statale, laddove siano coinvolte competenze esclusive dello Stato. Anche la fissazione di una durata minima (20 anni) e massima (30 anni) delle «nuove» concessione demaniali «viene a disciplinare,

infatti, un oggetto – la durata, appunto, dell'affidamento in concessione – che è riservato alla competenza dello Stato in materia di tutela della concorrenza». [C. Caruso]

SANATORIA EDILIZIA E IRRAGIONEVOLE QUANTIFICAZIONE DELLA SOMMA OBLAZIONABILE

Sentenza del 5 dicembre 2019 – 9 gennaio 2019, n. 2, Pres. Lattanzi – Red. Barbera

Giudizio di legittimità in via incidentale

[Art. 22, comma 2, lett. a), legge della Regione Lazio 11 agosto 2008, n. 15]

(Artt. 25 e 117, primo comma, lett. l), Cost.)

La norma regionale censurata disciplina la sanatoria per attività edilizie svolte in assenza di titolo abitativo (o in totale difformità dallo stesso o con variazioni essenziali). A tale fine, è richiesta, oltre alla conformità dell'intervento alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento dell'esecuzione e a quello della richiesta (c.d. doppia conformità), anche il pagamento di una somma a titolo di oblazione, che il legislatore regionale individua nel valore di mercato dell'intervento.

Il giudice *a quo* lamenta sia **l'invasione della competenza statale in materia penale**, che un **duplice vizio di ragionevolezza**, relativo, da un lato, all'equiparazione, attraverso l'innalzamento del valore dell'oblazione al valore di mercato dell'intervento, alla sanzione prevista per manufatti eseguiti in violazione di requisiti sostanziali (ex art. 20 della medesima legge regionale); dall'altro lato, la norma porrebbe in essere un'irragionevole equiparazione tra il responsabile dell'abuso e il proprietario dell'immobile ad esso estraneo. **Non risulta fondata la prima censura**, non venendo in rilievo infatti la materia penale. **L'uso del termine 'oblazione'** da parte del legislatore regionale, e dello stesso testo unico dell'edilizia (art. 36 TUE), appare infatti **improprio** in riferimento al pagamento della somma, in quanto l'effetto estintivo dell'illecito è prodotto dal rilascio del titolo abitativo sanante, previo accertamento della conformità dell'intervento. Nel contesto del TUE, il termine "oblazione" non designa tanto l'istituto che determina l'estinzione del reato, quanto piuttosto un adempimento del procedimento amministrativo, che assolve una funzione in parte sanzionatoria e in parte ripristinatoria. **La norma censurata non risulta quindi espressione di competenza legislativa in materia penale, quanto piuttosto di quella concorrente in materia di governo del territorio**: fissati a livello statale il requisito della "doppia conformità" e la previsione del pagamento di una somma a titolo sanzionatorio, resta nella disponibilità delle regioni la fissazione dell'ammontare della somma da corrispondere a titolo di oblazione.

E' invece fondata la seconda censura. In particolare, **equiparare il trattamento sanzionatorio** previsto per una violazione meramente formale (quale l'assenza di titolo abitativo) e quello previsto per un intervento illegale anche dal punto di vista sostanziale (quale quello previsto dall'art. 20 della medesima legge regionale, per interventi il cui titolo abitativo sia stato annullato d'ufficio o in via giurisdizionale, ma di cui sia impossibile la demolizione), appare irragionevole, in ragione del **diverso disvalore che connota le due condotte**, pur tra loro omogenee. [M. Morvillo]

INTERPRETATIVA DI RIGETTO SULLE SPESE DI GIUSTIZIA NEL PROCESSO PENALE

**Corte Cost., sent. del 5 dicembre 2018 – 9 gennaio 2019, n. 3, pres. Lattanzi, red.
Amoroso**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[artt. 204 e 205, comma 1, D.P.R. n. 115, del 2002 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A))]

(art. 3 Cost.)

Il giudice ordinario di Venezia dubita della legittimità costituzionale dell'art. 205 del D.P.R. 115/2012 sulle spese di giustizia nella parte in cui dispone che le spese del processo penale anticipate dall'erario sono recuperate nei confronti di ciascun condannato nella misura fissa stabilita con decreto del Ministro della giustizia, e dell'art. 204 dello stesso D.P.R. nella parte in cui prevede che, nel caso di decreto di condanna emesso ai sensi dell'art. 460 del codice di procedura penale, si procede al recupero delle spese per la custodia dei beni sequestrati. Si configurerebbe infatti una violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo della disparità di trattamento, dal momento che il condannato di un giudizio ordinario dovrebbe pagare a titolo forfettario le spese del processo ma non sarebbe tenuto al pagamento delle spese di custodia, in quanto non espressamente previste dalle disposizioni impugnate, mentre i condannati con decreto o a seguito di patteggiamento sarebbero tenuti al pagamento delle spese di custodia e conservazione del bene, pur essendo esentati dal pagamento delle spese di procedimento. La normativa impugnata richiama il decreto del ministro della giustizia n. 124 del 2014 in base al quale le spese del processo penale anticipate dall'erario siano recuperate nella misura fissa stabilita nella «Tabella A» allegata allo stesso decreto. L'art. 2 del decreto stabilisce poi che le spese del processo penale anticipate dall'erario per la consulenza tecnica e per la perizia, per la pubblicazione della sentenza penale di condanna e per la demolizione di opere abusive e la riduzione in pristino dei luoghi, di cui all'art. 205, comma 2, ultimo periodo, del d.P.R. n. 115 del 2002, vengano recuperate dal condannato nella loro interezza. Né la Tabella A, né l'art. 2 del decreto richiamano espressamente le spese di custodia dei beni sequestrati per cui a parere del giudice rimettente esse non graverebbero in nessun caso sul condannato di un giudizio penale ordinario. La Corte è però di diverso avviso e con una sentenza interpretativa di rigetto fornisce al giudice di Venezia la chiave interpretativa che elide il vizio di costituzionalità sollevato. In particolare, mentre le spese processuali di cui alla Tabella A del decreto ministeriale, quantificate in misura fissa, costituiscono un elenco chiuso e speciale di ipotesi in cui il condannato è tenuto al rimborso forfettario delle spese del procedimento, per tutte le fattispecie non previste in tale Tabella A, vige la regola generale secondo cui le spese processuali vadano rimborsate da parte del condannato allo Stato per intero. Per questo, l'elenco di cui all'art. 2 citato deve ritenersi (con interpretazione adeguatrice) non tassativo e, di conseguenza, le spese di custodia delle cose in sequestro, non essendo contenute nell'elenco delle spese forfettizzate, non possono che gravare, per l'intero, a carico dell'imputato anche nei giudizi ordinari. [F. Minni]

LA DISCIPLINA CONDIZIONI DEL PARCO AUTOBUS DELLE SOCIETA' DI NOLEGGIO CON CONDUCENTE ATTENGONO ALLA CONCORRENZA E LE REGIONI NON POSSONO INTERVENIRE

Corte cost., sent. 22 novembre 2018 – 11 gennaio 2019, n. 5, Pres. Lattanzi, red. De Pretis

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

(art. 12, commi 1 e 2, della legge della Regione Piemonte 26 giugno 2006, n. 22 (Norme in materia di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente),

come modificati dall'art. 46 della legge della Regione Piemonte 11 marzo 2015, n. 3
(Disposizioni regionali in materia di semplificazione)

[artt. 3, 41 e 117, primo e secondo comma, Cost.)

Sono incostituzionali le disposizioni della legge regionale piemontese che vietano, alle imprese che esercitano attività di trasporto viaggiatori con conducente, di utilizzare veicoli di «età superiore a quindici anni qualora essi abbiano raggiunto una percorrenza di un milione di chilometri certificata con gli strumenti previsti dalle normative vigenti» e che sanzionano, in via amministrativa, le imprese che non forniscano «i dati relativi all'età e alla percorrenza dei propri veicoli oppure [...] dati non veritieri», con la sospensione dell'autorizzazione all'esercizio della attività. Ad avviso della Corte, tale disciplina integrerebbe un onere a sfavore delle imprese del territorio regionale rispetto agli altri soggetti imprenditoriali operanti in Regioni diverse. [C. Caruso]

LA CORTE PREMIA LA «PARTICOLARE SENSIBILITÀ DELLA COMUNITÀ REGIONALE PIEMONTESE» AI VALORI AMBIENTALI

Corte cost. sent. 5 dicembre – 17 gennaio 2019, n. 7, Pres. Lattanzi, red. Antonini

Giudizio di legittimità costituzionale in via di azione

[art. 39, comma 1, della legge della Regione Piemonte 22 dicembre 2015, n. 26 (Disposizioni collegate alla manovra finanziaria per l'anno 2015), e dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Piemonte 27 dicembre 2016, n. 27, recante «Modifiche alla legge regionale 4 maggio 2012, n. 5 (Legge finanziaria per l'anno 2012)]

(artt. 102, primo comma, e 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione al considerando n. 32 della decisione n. 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 luglio 2002, che istituisce il sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente, e agli artt. 114 e 193 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130)

La Corte costituzionale salva la legge piemontese che restringeva il novero dei volatili cacciabili sul territorio regionale. Richiamato il principio secondo cui «la normativa regionale in tema di specie cacciabili è abilitata a derogare alla disciplina statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, purché (...) innalzi tale livello di protezione», il Giudice delle leggi ritiene che le norme censurate soddisfino detto standard di giudizio: queste ultime, «nell'esercizio della competenza residuale in materia di caccia, hanno (...) concretizzato una coerente attuazione del principio autonomista», consentendo a «un centro di vita territoriale, tramite i propri rappresentanti che se ne sono assunti la relativa responsabilità politica», di delineare «un particolare modo di essere diretto a innalzare, rispetto alla disciplina statale, il livello del valore costituzionalmente protetto della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema». L'intervento normativo ha così confermato la «particolare sensibilità della comunità regionale piemontese al valore costituzionale dell'ambiente e dell'ecosistema», codificata in «una tradizione normativa che, come rilevato dalla difesa regionale, ha costantemente caratterizzato, in tema di specie cacciabili, la disciplina legislativa piemontese, da tempo connotata da previsioni notevolmente più rigorose rispetto a quelle della legislazione statale». [C. Caruso]

ANCORA SULLA RICONDUZIONE SELETTIVA DELLA CONFERENZA DEI SERVIZI AI LIVELLI ESSENZIALI: ILLEGITTIMO IL POTERE DI “BLOCCO” ATTRIBUITO ALLA GIUNTA REGIONALE

Corte cost., sent. 9 gennaio – 25 gennaio 2019, n. 9, Pres. Lattanzi, red. De Pretis

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

(art. 2, comma 1, lettera b), e dell'art. 10, comma 1, lettera d), numero 9), della legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2017, n. 36 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento regionale ai decreti legislativi n. 126/2016, n. 127/2016, n. 222/2016 e n. 104/2017, relative alla disciplina della conferenza dei servizi, ai regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti e a ulteriori misure di razionalizzazione)

[art. 117, secondo comma, lettere m) e s), Cost.]

La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una legge lombarda che prevedeva, qualora la determinazione da assumere in conferenza di servizi presupponesse o implicasse l'adozione di un provvedimento di competenza dell'organo di indirizzo politico, tale provvedimento fosse scorporato dal modulo procedimentale della conferenza di servizi e, dunque, da acquisire prima o dopo la determinazione motivata di conclusione della stessa conferenza, con la conseguenza che in questo secondo caso (acquisizione successiva) l'efficacia della determinazione fosse sospesa fino alla formalizzazione del provvedimento. Ad avviso del Giudice delle leggi, tale disposizione si pone «in una logica che, lungi dal potenziare o sviluppare il disegno di semplificazione e accelerazione definito dal legislatore statale, finisce con il vanificare il senso stesso della conferenza e l'efficacia della sua determinazione conclusiva. In base alla previsione regionale contestata, infatti, la decisione dell'organo di indirizzo politico mantiene la sua autonomia e può arrivare a stravolgere, dall'esterno, l'esito della conferenza, giacché le valutazioni espresse da detto organo (siano esse assunte prima o dopo lo svolgimento della conferenza) prevalgono su quelle degli altri partecipanti. Così disponendo, il legislatore lombardo assegna alla decisione dell'organo di indirizzo politico (estrapolata dalla conferenza di servizi) un valore diverso e maggiore rispetto a quello delle valutazioni espresse dalle altre amministrazioni competenti. Inoltre, la norma regionale – prevedendo che l'efficacia della determinazione di conclusione della conferenza sia sospesa nelle more della formalizzazione del provvedimento dell'organo politico – tradisce anche sotto un diverso profilo la ratio dell'istituto, eludendo l'esigenza di speditezza e contestualità cui risponde la previsione che non solo impone a tutte le amministrazioni interessate di esprimere il proprio dissenso in conferenza, ma assegna alla determinazione ivi assunta efficacia sostitutiva, a ogni effetto, di tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni coinvolte». In tal senso, la disposizione impugnata si pone in contrasto con la disciplina statale prevista dalla l. n. 241 del 1990, nella parte in cui prevede che la determinazione conclusiva della conferenza sostituisca a ogni effetto tutti gli atti di assenso e che sia immediatamente efficace, salvi i casi di dissensi qualificati, definisce «uno standard strutturale [e] qualitativo di prestazioni determinate [...] in linea con il secondo comma, lettera m), dell'art. 117 Cost.» (sentenza n. 179 del 2012). Il legislatore statale ha infatti definito «la “struttura” essenziale della determinazione conclusiva della conferenza di servizi e per l'altro verso, imponendo l'esame contestuale dei diversi punti di vista, investono la “qualità” delle valutazioni effettuate in conferenza che si caratterizzano così, in quel contesto, come equiordinate». [C. Caruso]

DUE COSE NON PUÒ FARE LA REGIONE: 1. DETTARE LA DISCIPLINA IN MATERIA DI AREE DEDICATE ALL'ALLEVAMENTO CANI; 2. DETTARE AUTONOMA DISCIPLINA IN MATERIA DI CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

Corte cost., sent. 9 gennaio 2019 – 25 gennaio 2019, n. 10, Pres. Lattanzi, red. Prosperetti

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 17, c. 50, lett. i), n. 5, e 97, della legge della Regione Lazio n. 9/2017]

(Art. 117 art. 117, c. 2, lett. s), lett. l), e c. 3 Cost.)

La Corte costituzionale dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 17, c. 50, lett. i), n. 5), e c. 97, della l. della Regione Lazio n. 9/2017 recante "Misure integrative, correttive e di coordinamento in materia di finanza pubblica regionale. Disposizioni varie". Il ricorso è presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri e si compone di due questioni di legittimità costituzionale. La prima questione si riferisce al c. 50, lett. i), n. 5 dell'art. 17, in riferimento all'art. 117, c. 2 lett. s) Cost., in relazione all'art. 10 della l. n. 157/1992. La disposizione in oggetto istituisce aree dedicate al solo allevamento di cani in un periodo temporalmente limitato (dal 1° giugno al 31 agosto). Per la parte ricorrente tale disposizione determinerebbe la violazione del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni. In particolare, è con il piano faunistico-venatorio (provvedimento amministrativo) che si definisce il periodo di allevamento e addestramento dei cani e la dimensione dell'area a questo dedicata (art. 10, l. n. 157/1992). Per la Corte la questione è fondata. **L'attività venatoria-faunistica è direttamente collegata alla materia della tutela ambientale. È inoltre corretto il rilievo della parte ricorrente per cui il piano faunistico-venatorio compete alla legge statale. Quest'ultima rinvia poi all'attività discrezionale della P.A. Per tutte queste ragioni, la disposizione oggetto del giudizio eccede la competenza regionale relativa alla caccia. Ne consegue la violazione dell'art. 117, c. 2 lett. s) Cost.** La seconda questione riguarda il c. 97 ed è sollevata in riferimento all'art. 117, c. 2 lett. s) Cost., in relazione all'art. 9, cc. 1 e 17, del d.l. n. 78/2010. Tale disposizione prescrive che «nelle more dell'attuazione dell'art. 9, comma 5, della legge 7 giugno 2000, n. 150 [...], al personale iscritto all'albo dei giornalisti che, a seguito di concorso, presta servizio presso gli uffici stampa istituzionali della Giunta e del Consiglio regionale, si applica il contratto nazionale di lavoro giornalistico». La resistente, nel prevedere che il contratto collettivo non sarà negoziato dall'ARAN, ma dalle organizzazioni datoriali degli editori e dalla Federazione nazionale della stampa italiana viola l'art. 117, c. 2, lett. l) Cost. Questo perché la disciplina del rapporto di lavoro pubblico rientra nella materia 'ordinamento civile', di competenza esclusiva statale. Tale disposizione violerebbe altresì l'art. 117, c. 3 Cost., in relazione all'art. 9, cc. 1 e 17, del d.l. n. 78/2010, come convertito nella l. n. 122/2010, il «quale prevede che il personale pubblico non possa fruire di un trattamento economico superiore a quello ordinariamente spettante per l'anno 2010». Anche tale questione è fondata. Il rapporto di lavoro pubblico è competenza esclusiva statale. **A seguito del processo di privatizzazione, la disciplina del rapporto del lavoro è contenuta nel codice civile e nel d.lgs. n. 165/2001. In particolare, il c. 2 ult. periodo dell'art. 40 prevede che «[n]ell'ambito dei comparti di contrattazione possono essere costituite apposite sezioni contrattuali per specifiche professionalità» ed alla luce di tale previsione il contratto collettivo relativo al personale del Comparto funzioni locali ha disciplinato la posizione dei giornalisti addetti agli uffici stampa in questione». Alla luce di tale inquadramento normativo, la disposizione impugnata viola il riparto di competenze Stato-Regioni**

nella parte in cui riserva alla contrattazione collettiva la disciplina del pubblico impiego. [Y. Guerra]

BOCCIATA L'IRRETROATTIVITÀ DELLA NORMA CHE SALVA LE PENSIONI DAI PIGNORAMENTI

Corte cost., sent. 5 dicembre 2018 - 31 gennaio 2019, n. 12, Pres. Lattanzi, red. Carosi

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[D.L. n. 83/2015, art. 23, comma 6, conv. con modificazioni in L. n. 132/2015]

(art. 3, primo comma, Cost.)

La sentenza dichiara l'illegittimità dell'art. 23, comma 6, D.L. n. 83/2015, conv. in L. n. 132/2015 nella parte in cui non prevede che l'ottavo comma dell'art. 545 c.p.c., introdotto dall'art. 13, comma 1, lett. l), del medesimo decreto-legge, si applichi anche alle procedure esecutive aventi ad oggetto prestazioni pensionistiche pendenti alla data di entrata in vigore di detto decreto-legge.

Il Tribunale di Brescia, in funzione di giudice dell'esecuzione mobiliare, con ordinanza del 30 settembre 2015 ha sollevato la questione di illegittimità per violazione del canone di eguaglianza relativamente alla prescritta irretroattività dell'applicazione dell'innovazione introdotta all'ottavo comma dell'art. 545 c.p.c.. Tale disposizione sancisce che «[l]e somme dovute a titolo di stipendio, salario, altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego, comprese quelle dovute a causa di licenziamento, nonché a titolo di pensione, di indennità che tengono luogo di pensione, o di assegni di quiescenza, nel caso di accredito su conto bancario o postale intestato al debitore, possono essere pignorate, per l'importo eccedente il triplo dell'assegno sociale, quando l'accredito ha luogo in data anteriore al pignoramento; quando l'accredito ha luogo alla data del pignoramento o successivamente, le predette somme possono essere pignorate nei limiti previsti dal terzo, quarto, quinto e settimo comma, nonché dalle speciali disposizioni di legge». Ne consegue che il pignoramento effettuato oltre i limiti sopra indicati è parzialmente inefficace, potendo tale inefficacia essere rilevata dal giudice anche d'ufficio. Il giudice rimettente, in virtù delle disposizioni del novellato art. 545 cod. proc. civ. e in forza del principio *tempus regit actum*, avrebbe potuto dichiarare l'impignorabilità dell'esiguo saldo attivo del conto corrente bancario intestato al debitore esecutato, tuttavia nel frattempo – determinando un risultato opposto – era intervenuta la norma transitoria di cui all'art. 23, comma 6, D.L. n. 83/2015, secondo cui «[l]e disposizioni di cui agli articoli 12 e 13, comma 1, lettere d), l), m), n), si applicano esclusivamente alle procedure esecutive iniziate successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto».

Si è ritenuto pertanto che la disposizione transitoria venisse ad introdurre, in violazione dell'art. 3, comma 1, Cost., un'irragionevole discriminazione temporale tra debitori, che risultano favoriti o meno dal nuovo regime di «impignorabilità relativa» delle somme depositate su conti correnti bancari o postali per il solo fatto che il pignoramento risulti notificato prima o dopo una certa data. Detto discrimine, difatti, non troverebbe giustificazione né in preclusioni formali o, in ogni caso, in limitazioni, anche temporali, all'esercizio di poteri e facoltà processuali, tali da ostacolare l'effettivo esercizio del diritto di difesa sancito dall'art. 24 Cost.; né nell'imposizione, a carico delle parti o degli altri soggetti del processo, di adempimenti che potrebbero determinare un aggravamento della procedura tale da dilatarne i tempi oltre i limiti della ragionevole durata di cui all'art. 111, comma 2, Cost.; né,

infine, nella necessità di tutelare le ragioni creditorie e, in particolare, di evitare che il debitore possa sottrarsi alle proprie responsabilità di natura patrimoniale.

La Corte costituzionale si è peraltro espressa nella sentenza n. 85/2015 prendendo in considerazione la necessità di rendere coerente il sistema delle garanzie poste a favore del pensionato con riguardo alla pignorabilità dei mezzi di sostentamento nell'ipotesi in cui questi confluiscono nel conto corrente bancario o postale, perdendo il carattere di indisponibilità in relazione a misure cautelari ed espropriative. Pur dichiarando inammissibili le questioni di legittimità relative a norme del "Decreto Monti" (il D.L. n. 201/2011 anche detto "Manovra Salva Italia") e del "Decreto Semplificazioni fiscali" (D.L. n. 16/2012), che riguardano la procedura esecutiva, e nello specifico i limiti di pignorabilità, da un lato, di stipendio, pensione e compensi comunque corrisposti dalle PA e, dall'altro lato, dei crediti sorti *inter privatos*, allorquando le somme, frutto dei suddetti redditi, siano versate in conti correnti bancari o postali, la Corte ha rilevato l'urgenza e l'indifferibilità di un intervento normativo che, salva la discrezionalità del legislatore nel delineare le concrete modalità di tutela, ponesse rimedio alla violazione dell'art. 38 Cost., acuita dall'introduzione delle limitazioni all'uso del contante e dalla conseguente necessità di ricorrere all'apertura del conto corrente bancario per movimentare somme, anche di modesto importo. È pur vero che «il quadro normativo e giurisprudenziale del regime delle impignorabilità dei crediti afferenti a redditi esigui si presenta complesso a causa di molteplici fattispecie riferibili a situazioni giuridiche diverse, tra loro difficilmente comparabili e sostanzialmente disomogenee» (Corte cost. n. 248/2015), tuttavia per quel che riguarda gli emolumenti dovuti a titolo di pensione, di indennità che tengono luogo di pensione o di altri assegni, l'orientamento della giurisprudenza costituzionale è nel senso che debba essere sottratta al regime generale di pignorabilità la parte necessaria per assicurare mezzi adeguati alle esigenze di vita del pensionato (ex plurimis, Corte cost. n. 506/2002).

Nella misura in cui l'assegno sociale risulta preordinato a soccorrere lo stato di bisogno derivante da grave invalidità o non autosufficienza, il diverso regime temporale previsto per le procedure pendenti alla data di entrata in vigore del D.L. n. 83/2015, benchè sia ispirato all'esigenza di salvaguardare l'affidamento nella certezza giuridica di chi ha avviato il pignoramento nella piena vigenza della disciplina antecedente che lo consentiva, non poteva superare il vaglio di costituzionalità essendo in palese violazione del principio di eguaglianza nella sua declinazione della ragionevolezza delle scelte normative.

Infatti, nel bilanciamento tra valori costituzionalmente protetti, deve prevalere la tutela del pensionato nella misura in cui il principio dell'impignorabilità parziale dei trattamenti pensionistici «è posta a tutela dell'interesse di natura pubblicistica consistente nel garantire al pensionato i mezzi adeguati alle proprie esigenze di vita» (ex multis, Cass., sez. III, 23 marzo 2011, n. 6548). [S. Rossi]

L'AGCM NON PUÒ CONSIDERARSI GIUDICE A QUO NEL PROCESSO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Corte cost., sent. 31 gennaio 2019, n. 13, Pres. Lattanzi, red. Coraggio

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 93 ter, c. 1° bis, della legge 16/02/1913, n. 89, come introdotto dall'art. 1, c. 495°, lett. c), della legge 27/12/2017, n. 205; art. 8, c. 2°, della legge 10/10/1990, n. 287]

(artt. 3, 41 e 117 comma 1, della Costituzione in relazione all'art. 106, par. 2, del TFUE)

L'AGCM non è legittimata a sollevare **questione di legittimità costituzionale** in via

incidentale in quanto non si può considerare **'giudice'** all'interno di un vero e proprio 'giudizio', così come inteso ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87. La Corte, conformemente a quanto precedentemente statuito, ha infatti ribadito che, «per aversi giudizio a quo, è sufficiente che sussista esercizio di “funzioni giudicanti per l'obiettiva applicazione della legge” da parte di soggetti, “pure estranei all'organizzazione della giurisdizione”, “posti in posizione super partes”» (sentt. n. 387 del 1996, n. 226 del 1976 e n. 83 del 1966), dunque «anche organi non incardinati in un ordine giudiziario ma sempre in presenza dell'essenziale requisito della **terzietà**». Tuttavia tale requisito non pare sussistere nel caso di specie in quanto essa è **parte** resistente nel processo amministrativo avente per oggetto l'impugnazione dei suoi provvedimenti (ex artt. 133, comma 1, lettera l), e 134, comma 1, lettera c), del Codice del processo amministrativo), e parte ricorrente per l'impugnazione davanti al giudice amministrativo degli atti di qualsiasi amministrazione pubblica che violino le norme a tutela della concorrenza e del mercato. «La veste processuale di parte riflette, del resto, la natura del potere attribuito all'Autorità: una funzione amministrativa discrezionale, il cui esercizio comporta la ponderazione dell'interesse primario con gli altri interessi pubblici e privati in gioco. [...] Essa, infatti, al pari di tutte le amministrazioni, è portatrice di un **interesse pubblico specifico**, che è quello alla tutela della concorrenza e del mercato (artt. 1 e 10 della legge n. 287 del 1990), e quindi non è in posizione di indifferenza e neutralità rispetto agli interessi e alle posizioni soggettive che vengono in rilievo nello svolgimento della sua attività istituzionale». Per questi motivi le questioni di legittimità costituzionale sollevate dall'AGCM, sono inammissibili per difetto di legittimazione del rimettente. [F. Pedrini]

L'ASTENSIONE COLLETTIVA DEGLI AVVOCATI AL VAGLIO DELLA CORTE

Corte cost., sent. 9 gennaio 2019 – 31 gennaio 2019, n. 14, Pres. Lattanzi, Red. Amoroso

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 2, commi 1, 2 e 5, della L. n. 146/1990, come modificati dalla L. n. 83/2000]

(artt. 97, 111, anche con riferimento all'art. 6 CEDU, 3 e 24 Cost.)

La Corte costituzionale è chiamata a pronunciarsi sulle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, 2 e 5 della L. n. 146/1990 recante “Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge”, come modificata dalla L. n. 83/2000, promosse dalla Corte di appello di Venezia con riferimento a plurimi parametri costituzionali (artt. 97, 3, 24 e 111 Cost., quest'ultimo anche in relazione al parametro interposto di cui all'art. 6 CEDU), nella parte in cui, nel caso di plurime astensioni degli avvocati tra loro collegate e riconducibili alle medesime ragioni di protesta, non prevede che la preventiva comunicazione obbligatoria, con l'indicazione di un termine finale, del periodo dell'astensione e della relativa motivazione debba riguardare tutte le iniziative tra loro collegate e non la singola astensione di volta in volta proclamata.

Più in dettaglio, il giudice rimettente lamenta la violazione dei «principi costituzionali di ragionevolezza, nonché di efficienza del processo penale»; dell'art. 97 Cost., per contrasto con il «principio di buon andamento dell'amministrazione della giustizia»; dell'art. 111 Cost., sotto il profilo della ragionevole durata del processo; dell'art. 3 Cost., nonché dell'art.

24 Cost., per contrasto con il diritto ad un giusto processo, sotto lo specifico profilo sia della ragionevole durata del processo, sia del diritto alla difesa tecnica.

Con riferimento al parametro di cui all'art. 97 Cost., la Corte dichiara la questione di legittimità costituzionale manifestamente inammissibile, ritenendo il principio del buon andamento dell'amministrazione della giustizia rilevante sotto il versante amministrativo, ma esulante dall'esercizio della funzione giurisdizionale (cfr. sentt. n. 91/2018, n. 65/2014, n. 272/2008).

Nel merito, la Corte dichiara infondate le questioni di legittimità costituzionale in relazione ai restanti parametri invocati (artt. 3, 24 e 111 Cost.), le quali si prestano ad un esame unitario stante la loro riconducibilità alla asserita inadeguatezza dei limiti legislativamente posti all'astensione collettiva degli avvocati.

Nel solco di quanto già affermato, da ultimo, nella sentenza n. 180/2018, la Corte identifica nell'astensione dalle udienze degli avvocati (e dei procuratori) non già una mera «facoltà di rilievo costituzionale», bensì un «vero e proprio diritto di libertà» meritevole di tutela, salvo il suo necessario bilanciamento con altri valori costituzionalmente rilevanti tra cui, *in primis*, i diritti fondamentali il cui godimento dipenda dal corretto svolgersi dei servizi pubblici essenziali di cui allo stesso art. 1 della L. n. 146/1990. Di tal che, il sindacato sulle questioni di legittimità costituzionali poste all'attenzione della Corte involge, necessariamente, una valutazione in merito alla congruità di siffatto bilanciamento.

La Consulta passa, dunque, in rassegna le limitazioni normativamente imposte all'astensione dalle udienze degli avvocati al fine di valutarne l'idoneità nell'ottica di una tutela effettiva dei diritti della persona, rilevando come, nell'ambito delle limitazioni previste dalla normativa primaria e dal codice di autoregolamentazione, la stessa ipotesi di reiterate proclamazioni di astensione collettive riconducibili a una matrice unitaria risulti adeguatamente "perimetrata", in particolare, dal limite dato dall'articolata modulazione temporale prevista dal codice di autoregolamentazione (e, segnatamente, dal suo art. 2, co. 4).

La Corte sottolinea e valorizza, altresì, la possibilità di intervento della Commissione di garanzia e, a chiusura dell'apparato di tutele normativamente predisposto, del potere pubblico quando, ai sensi dell'art. 8 della L. n. 146/1990, «sussista il fondato pericolo di un pregiudizio grave e imminente ai diritti della persona costituzionalmente tutelati di cui all'art. 1».

Sulla scorta di tali considerazioni, il Giudice delle Leggi rigetta le questioni di legittimità costituzionale, ritenendo la rete di protezione complessivamente predisposta idonea ad assicurare la congruità del bilanciamento tra il diritto di astensione collettiva e la tutela dei diritti della persona costituzionalmente garantiti. [A.C. Visconti]

IL CONSIGLIERE REGIONALE NON PUÓ SOLLEVARE CONFLITTO TRA ENTI

Corte cost., ord. 9 gennaio 2019, n.15, Pres. Lattanzi, red. Amato

Conflitto di attribuzione tra enti

[Richiesta di rinvio a giudizio della Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Roma, del giorno 20/09/2016]

(artt. 122 Cost.)

L'ordinanza dichiara l'**inammissibilità dei ricorsi per conflitto di attribuzione tra enti, promossi da diversi ex componenti del Consiglio regionale del Lazio**, avverso il

Presidente del Consiglio dei ministri e la Procura della Repubblica del Tribunale ordinario di **Roma**, in relazione alla richiesta di **rinvio a giudizio** disposto da quest'ultima. Con tale atto si contestavano ai ricorrenti, nella loro qualità di consiglieri regionali, i reati di cui agli artt. 81, 110 e 323 c.p., per aver conferito, in assenza di procedure selettive dei candidati, incarichi a collaboratori privi delle necessarie conoscenze professionali; nonché per non aver pagato tali prestazioni, procurandosi un ingiusto vantaggio patrimoniale. I ricorrenti lamentavano, in tal senso, la **lesione dell'autonomia e delle prerogative costituzionali, garantite dall'art. 122, quarto comma, Cost.**, avendo realizzato il rinvio a giudizio un'indebita interferenza su tali prerogative; nonché un'ingerenza nelle scelte attinenti all'organizzazione, all'attività istituzionale e alla dotazione finanziaria dei gruppi regionali.

La Corte costituzionale afferma che, **sotto il profilo soggettivo**, l'art. 39 della legge n. 87 del 1953 attribuisce **la legittimazione a proporre conflitto intersoggettivo, per la Regione, al Presidente della Giunta regionale**. Nessun elemento consente di superare o interpretare estensivamente questa limitazione. A fronte di ciò si ritiene, quindi, che l'iniziativa assunta dai consiglieri non possa essere ammessa: **non è infatti svolta** – come asserito dai ricorrenti – **per sopperire all'inerzia della Regione**. La legittimazione richiesta, anzi, è proprio opposta e antagonista rispetto a quella dell'ente legittimato che, costituitosi parte civile, ha manifestato la volontà di aderire alla prospettazione accusatoria del pubblico ministero. La Corte esclude, altresì, che il conflitto in esame sia assimilabile – come ritenuto dai ricorrenti – ad un conflitto inter-organico, sollevabile con un ricorso misto, tale per cui sarebbero legittimati anche i singoli consiglieri, alla stregua dei componenti del Parlamento, ex art. 68 Cost. Da un lato, il predetto ricorso misto è estraneo al nostro ordinamento e la sua prospettazione è inidonea a superare il vizio di tardività prospettato; dall'altro, la **costante giurisprudenza costituzionale nega la possibilità di assimilare le funzioni dei parlamentari alle attribuzioni dei consiglieri regionali** (si v., su tutte, sentenze nn. 39 del 2014; 279 del 2008; 301 del 2007; 292 del 2002; 245 del 1995; 81 del 1975). [A. Chiusolo]