

Monitore della Giurisprudenza costituzionale

n. 1 del 2019

(decisioni 16/2019 – 101/2019)

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

ANCORA SUI RAPPORTI TRA ATTIVITA' VENATORIA (DI COMPETENZA REGIONALE) E TUTELA DELL'AMBIENTE (DI COMPETENZA STATALE)

Corte cost., sent. 8 gennaio - 8 febbraio 2019, n. 16 Pres. Lattanzi, red. Viganò

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti 3/2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[artt. 67 L. Reg. Veneto n. 45 del 2017]

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

La Corte costituzionale dichiara in parte inammissibile ed in parte non fondato il ricorso promosso dal Governo nei confronti dell'art. 67 della legge della Regione Veneto n. 45 del 2017, che ha introdotto l'art. 19-bis nella legge della Regione Veneto n. 50 del 1993.

La disposizione oggetto del giudizio era stata sospettata di porsi in contrasto con l'art. 12 co. 5 e con l'art. 15 co. 5 della legge n. 157 del 1992, e per loro interposizione, con l'art. 117 co. 2 lett. s) della Costituzionale.

Il ricorso promosso con riferimento all'art. 12 co. 5 è, infatti stato dichiarato inammissibile per radicale difetto di motivazione. La Corte pertanto ha ritenuto che il Governo abbia dubitato della legittimità costituzionale dell'art. 67 laddove tale disposizione avrebbe stabilito una forma ulteriore di esercizio dell'attività venatoria (rispetto alle tre previste dall'art. 12 co. 5 l. n. 157 del 1992), senza però spiegare da dove l'asserito contrasto sia tratto.

Per quanto riguarda invece la questione legata al secondo parametro interposto, l'art. 14 co. 5, la Corte ha ritenuto il ricorso non fondato. Il ricorso governativo era mosso in particolare dalla considerazione per cui la disposizione regionale avrebbe introdotto un sistema "automatizzato" di autorizzazione all'accesso di ciascun cacciatore in un ambito territoriale di caccia, compreso nella Regione, diverso da quello in cui risulta iscritto, senza che tale accesso sia subordinato ad un previo provvedimento dell'amministrazione competente, così ponendosi in contrasto con il disposizione assunta come parametro interposto, secondo la qual invece ciò sarebbe stato necessario.

La non fondatezza deriva, nel ragionamento della Corte, dalla costante giurisprudenza secondo la quale la caccia è materia di potestà legislativa residuale, in questo caso esercitata senza determinare una deroga in peius del livello di tutela ambientale dell'ecosistema, che nel caso di specie è evitata dal sistema di previo consenso a cui l'art. 67 subordina la mobilità. [A. Arcuri]

CONFLITTO INTER-ORGANICO: IL SINGOLO PARLAMENTARE (ALMENO IN ASTRATTO) È POTERE DELLO STATO

Corte cost., ord. 10 gennaio – 8 febbraio 2019, n. 17, Pres. Lattanzi, red. Cartabia

Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (ammissibilità)

[Iter di approvazione del disegno di legge di bilancio dello Stato (Atto Senato n. 981)]

(artt. 67, 71, 72, 81, 94, 97 Cost.)

L'ordinanza dichiara **l'inammissibilità del ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, sollevato da trentasette senatori del Partito democratico, in qualità di singoli parlamentari, di Gruppo parlamentare e come minoranza qualificata**, nei confronti del Governo, del Presidente della Commissione Bilancio, della Conferenza dei capigruppo e del Presidente del Senato.

I ricorrenti lamentano le modalità con cui il Senato della Repubblica ha approvato il disegno di legge "Bilancio 2019" e, in particolare, denunciano la compressione dei tempi di discussione parlamentare destinati al d.d.l., determinata dalla presentazione, da parte dell'Esecutivo, di un maxi emendamento interamente sostitutivo del progetto originario che ha di fatto vanificato l'esame in Commissione, impedendo ai senatori di partecipare in modo consapevole alla discussione, prima, e alle votazioni, poi.

La Corte costituzionale ritiene che **né la minoranza, né il Gruppo parlamentare possano ritenersi legittimati a sollevare**, nel caso di specie, **un conflitto inter-organico**. Quanto alla minoranza **«perché la quota di attribuzione che la Costituzione conferisce a una tale frazione del corpo dei parlamentari riguarda ambiti diversi» da quelli oggetto della "controversia"**; quanto al gruppo, **per l'assorbente ragione che manca, nel ricorso, la necessaria indicazione delle modalità attraverso cui è stato sollevato il conflitto in esame** (analog., su tutte, ord. 280 del 2017).

Diverse le argomentazioni in ordine alla **legittimazione dei singoli parlamentari**: a questi, per la prima volta in modo esplicito, la Corte **riconosce «distinte quote o frazioni di attribuzioni costituzionalmente garantite» (su tutte, individuando la facoltà di partecipare alle discussioni e alle deliberazioni parlamentari, esprimendo voti o opinioni; così come, nello stretto ambito del procedimento legislativo, il potere di iniziativa)**. Tale legittimazione soggettiva, **tuttavia, può essere esercitata solo ove rigorosamente circoscritta anche sotto il profilo oggettivo**. In questo senso non possono trovare ingresso nel giudizio per conflitto di attribuzioni né violazioni o scorrette applicazioni di regolamenti parlamentari né, tantomeno, di prassi parlamentari. **Non è sufficiente, quindi, che il singolo deputato o senatore lamenti un qualunque tipo di vizio riscontrato durante l'iter legislativo**, bensì è necessario che questo allegghi e comprovi la specifica menomazione subita. Ciò premesso, nella circostanza denunciata il giudice delle leggi, pur riscontrando un'anomala compressione dei tempi dell'esame parlamentare, sostiene che il ricorso trascuri **elementi procedurali e di contesto** (su tutti, le scadenze fissate dalla Costituzione e dalle norme attuative, così come i vincoli europei) **da cui non può che evincersi l'assenza di un manifesto abuso del procedimento legislativo, tale da ledere le prerogative dei parlamentari**. [A. Chiusolo]

**COMUNI IN PREDISSESTO:
TRENT'ANNI SONO TROPPI PER IL PIANO DI RIEQUILIBRIO
(E LA CORTE DEI CONTI PUÒ SOLLEVARLA QUESTIONE)**

Corte cost., sent. 5 dicembre 2018 – 14 febbraio 2019, n. 18, Pres. Lattanzi, red. Carosi

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 1, co. 714, l. 28/12/2015, n. 208, come sost. dall'art. 1, co. 434, della l. 11/12/2016, n. 232]

(artt. 81 e 97, co. 1, Cost.)

La sentenza dichiara **illegittima** la disposizione in epigrafe, che attribuiva **la possibilità, ai Comuni in predissesto che alla data di presentazione o approvazione del piano di riequilibrio non avessero ancora provveduto al riaccertamento straordinario dei residui, di «modificare il piano sotto il profilo temporale e quantitativo, scorporando la quota di disavanzo risultante dalla revisione straordinaria dei residui [...] e ripianando la stessa nell'arco di trenta anni»**; periodo di **lunghezza assolutamente anomala**, secondo la rimettente Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania, e pertanto lesivo di «una serie di principi costituzionali consustanziali alla sana gestione finanziaria».

L'impugnazione è riferita a diversi parametri costituzionali, anche in relazione agli artt. 6 e 13 CEDU (e art. 1 protocollo addizionale); **l'illegittimità** viene tuttavia **dichiarata solo per violazione degli artt. 81 e 97, co. 1, Cost.** (restando assorbiti gli altri profili).

Il ragionamento della Corte si svolge quindi tutto sul piano dei principi di diritto del bilancio, e dell'articolata motivazione si richiamano qui due passaggi.

Sotto il **profilo soggettivo** (p.to 2 *Diritto*), la Corte costituzionale riconosce alla **Corte dei conti il ruolo di giudice a quo anche in sede di vigilanza-ingerenza in fase di esecuzione, da parte dell'ente locale, del piano di riequilibrio**, ricordando che tale funzione è stata già inquadrata nella categoria del controllo di legittimità-regolarità (cfr. sent. 228/2017, che riprende sent. n. 39/2014). La Corte dei conti è quindi legittimata a sollevare q.l.c. nella sede di cui si tratta, perché **la funzione svolta soddisfa i criteri per la sussistenza del requisito soggettivo enunciati nella sent. 226/1976** (ribaditi poi nella sent. n. 384/1991 e, soprattutto, nelle recenti sentt. n. 196/2018 e n. 188/2015).

A ciò si aggiungono ulteriori elementi; la necessità di evitare le zone franche di costituzionalità (rif. sent. n. 226/1976); il costante orientamento della giurisprudenza costituzionale nell'ascrivere il sindacato sui bilanci degli enti territoriali alla categoria del controllo di legittimità (ex plurimis sentt. 40 e 39/2014, n. 60/2013), in cui si determina «un'integrazione della funzione giurisdizionale e di quella di controllo, geneticamente riconducibile al dettato costituzionale (artt. 100 e 103 Cost.) in materia di contabilità pubblica» (conforme Cass. SS.UU., sent. 13 marzo 2014, n. 5805). Questo tipo di controllo ha poi una **caratteristica aggiuntiva a quelle elencate nella sent. n. 226/1976**, dato che «è munito di una **definitività** che non è reversibile se non a opera della stessa magistratura dalla quale il provvedimento promana».

Nel merito (p.ti 5 ss. *Diritto*) la questione è **fondata in riferimento agli artt. 81 e 97, co. 1, Cost.**, che, «pur presidiando interessi di rilievo costituzionale tra loro distinti, risultano coincidenti sotto l'aspetto della garanzia della sana ed equilibrata gestione finanziaria». La Corte ribadisce qui **alcuni principi di diritto del bilancio**.

Il principio di equilibrio «non corrisponde ad un formale pareggio contabile, essendo intrinsecamente collegato alla continua ricerca di una stabilità economica di media e lunga durata, nell'ambito della quale la responsabilità politica del mandato elettorale si esercita, non solo attraverso il rendiconto del realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate. È evidente che la norma censurata si discosta radicalmente da tali parametri, consentendo di destinare, per un trentennio, in ciascun esercizio relativo a tale periodo, alla spesa di parte corrente somme necessarie al rientro dal disavanzo». Dopo aver ricostruito il quadro normativo, la Corte riassume che «è evidente che l'ordinamento

finanziario-contabile prevede, in via gradata: a) l'immediata copertura del deficit entro l'anno successivo al suo formarsi; b) il rientro entro il triennio successivo (in chiaro collegamento con la programmazione triennale) all'esercizio in cui il disavanzo viene alla luce; c) il rientro in un tempo comunque anteriore alla scadenza del mandato elettorale nel corso del quale tale disavanzo si è verificato». **La dilazione trentennale concessa dalla disposizione impugnata** (che la Corte ritiene **ben diversa da quella prevista per il caso del riaccertamento dei residui** di cui al d.lgs. 118/2011: v. p.to 5.1 *Diritto*) **«consente di aggirare il principio di intangibilità della procedura di prevenzione del dissesto**, consistente nella preclusione [...] di stravolgimenti del percorso di risanamento in fase di attuazione».

La «lunghissima dilazione temporale» finisce per ledere anche il **principio della copertura pluriennale** (che insieme all'equilibrio costituisce clausola generale: sent. n. 184/2016) e quindi per **«confliggere con elementari principi di equità intergenerazionale»**. Tale scenario **«mina alla radice la certezza del diritto e la veridicità dei conti**, nonché il **principio di chiarezza e univocità delle risultanze di amministrazione** più volte enunciato da questa Corte» (cfr. sent. n. 274/2017). Infatti, mentre l'originario ordito normativo presentava «adeguati caratteri strutturali», la disposizione censurata «traccia uno scenario incognito e imprevedibile che [...] consente di perpetuare proprio quella situazione di disavanzo che l'ordinamento nazionale e quello europeo percepiscono come intollerabile».

Da ultimo, la Corte ribadisce (cfr. spec. sent. n. 184/2016) il **legame tra principi di diritto del bilancio e principio di responsabilità nell'esercizio della rappresentanza democratica**, rilevando che con la disciplina impugnata, «in pratica, nessuno degli amministratori eletti o eligendi sarà nelle condizioni di presentarsi al giudizio degli elettori separando i risultati direttamente raggiunti dalle conseguenze imputabili alle gestioni pregresse. Lo stesso **principio di rendicontazione, presupposto fondamentale del circuito democratico rappresentativo**, ne risulta quindi gravemente compromesso».

La motivazione si chiude con un **duplice monito**.

In generale, ricorda di aver già sottolineato «la **pericolosità dell'impatto macroeconomico di misure che determinano uno squilibrio nei conti della finanza pubblica allargata e la conseguente necessità di manovre finanziarie restrittive che possono gravare più pesantemente sulle fasce deboli della popolazione** (sentenza n. 10 del 2015). Ciò senza contare che il succedersi di norme che diluiscono nel tempo obbligazioni passive e risanamento sospingono inevitabilmente le scelte degli amministratori verso **politiche di "corto respiro"**, del tutto subordinate alle contingenti disponibilità di cassa».

Nel caso specifico, la Corte rileva che «di fronte all'impossibilità di risanare strutturalmente l'ente in disavanzo, la procedura del predissesto non può essere procrastinata in modo irragionevole, dovendosi necessariamente porre una cesura con il passato così da consentire ai nuovi amministratori di svolgere il loro mandato senza gravose "eredità". **Diverse soluzioni possono essere adottate per assicurare tale discontinuità, e siffatte scelte spettano, ovviamente, al legislatore**». Subito dopo sottolinea, che, tuttavia, «il **perpetuarsi di sanatorie e situazioni interlocutorie**, oltre che entrare in contrasto con i precetti finanziari della Costituzione, **disincentiva il buon andamento dei servizi e non incoraggia le buone pratiche** di quelle amministrazioni che si ispirano a un'oculata e proficua spendita delle risorse della collettività».

[C. Bergonzini].

LA DOPPIA PREGIUDIZIALITÀ RIVISITATA ALLA LUCE DELL'ESIGENZA DELLA CORTE DI PRONUNCIARE "LA PRIMA PAROLA"

Corte cost., sent. 23 gennaio – 21 febbraio 2019, n. 20, Pres. Lattanzi, red. Zanon

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[D.lgs. n. 33/2013, art. 14, comma 1-bis]

(artt. 2, 3, 13 Cost. e 117, comma primo, Cost., in relazione agli artt. 7, 8 e 52 della CDFUE, nonché all'art. 8 CEDU)

Il TAR Lazio sollevava una questione di legittimità costituzionale sulle disposizioni del d.lgs. n. 33 del 2014, in materia di diritto di accesso civico e obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle p.a., nella parte in cui esse stabiliscono per tutti i titolari di incarichi dirigenziali della p.a. l'obbligo di rendere pubblici una serie di dati relativi ai compensi, alle indennità e rimborsi da questi ricevuti, nonché le dichiarazioni dei redditi e relative al patrimonio immobiliare e mobiliare proprio e del coniuge non separato e dei parenti entro il secondo grado, ove essi vi acconsentano. Tale disciplina sarebbe stata, ad avviso del giudice *a quo*, contraria innanzitutto al diritto alla privacy dei dirigenti pubblici, e, dunque, in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 7, 8 e 52 della CDFUE, all'art. 8 CEDU [nonché all'art. 5 della Convenzione n. 108 sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati di carattere personale, adottata a Strasburgo il 28 gennaio 1981, ratificata con l. n. 98 del 1989; agli artt. 6, par. 1, lett. c), 7, lett. c) ed e), e 8, par. 1 e 4, della direttiva 95/46/CE del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati].

Da tali ultime disposizioni, in particolare, emergerebbe come la pubblicazione dei dati in questione devono rispettare i principi di proporzionalità, pertinenza e non eccedenza nel trattamento dei dati personali.

Le stesse disposizioni censurate sarebbero, inoltre, contrarie al principio costituzionale di eguaglianza, per omessa differenziazione tra gli obblighi di trasparenza cui sono soggetti i dirigenti pubblici di nomina politica, o comunque apicali, e gli altri dirigenti pubblici indiscriminatamente ricompresi nella portata normativa delle disposizioni censurate, nonché per l'equiparazione tra dirigenti pubblici e titolari di incarichi politici.

Ulteriore lesione veniva rinvenuta a danno dei diritti inviolabili dell'uomo e della libertà personale, ai sensi degli artt. 2 e 13 Cost.

Il giudice rimettente, osserva la Corte, è consapevole del fatto che la disciplina censurata sia in contrasto anche con parametri europei, tanto da citare la **sentenza della Corte di giustizia CE del 2003, C-456/00**, che si è pronunciata, in via pregiudiziale, proprio sulla violazione della medesima direttiva invocata, oggi, dal TAR Lazio (direttiva 95/46/CE), ritenendo le norme di quest'ultima direttamente applicabili. Tuttavia, sempre per il giudice *a quo*, in quell'occasione la Corte di giustizia aveva stabilito che la valutazione sul corretto bilanciamento tra il diritto alla tutela dei dati personali e quello all'accesso ai dati in possesso delle pubbliche amministrazioni doveva essere rimessa al giudice del rinvio, escludendo perciò che fosse stata definitivamente compiuta dalla normativa europea. La conseguenza era, per il TAR Lazio, che **non sarebbe stato possibile disapplicare le norme di legge interne contrastanti con quelle di tale direttiva, posto che non sarebbe realmente individuabile una disciplina self-executing di matrice europea applicabile alla fattispecie oggetto di giudizio**. L'alternativa praticabile è, invece, quella del sollevamento della questione di legittimità costituzionale.

La risposta della Corte costituzionale è nel senso dell'ammissibilità. Richiamato il precedente della **sent. n. 269 del 2017**, sulla natura e applicabilità diretta dei principi e dei diritti della CDFUE, e ricordato che, ivi, la Corte aveva affermato l'esigenza di preservare «l'opportunità di un intervento con effetti *erga omnes* di questa Corte, in virtù del principio

che situa il sindacato accentrato di legittimità costituzionale a fondamento dell'architettura costituzionale (art. 134 Cost.)», la Corte costituzionale osserva quanto segue.

I principi previsti dalla direttiva 95/46/CE sono connessi alle pertinenti disposizioni della CDFUE, avendo costituito il "modello" per le norme sulla protezione dei dati personali di quest'ultima, come chiarito dalle stesse Spiegazioni della CDFUE.

La disciplina censurata opera «su un terreno nel quale risultano in connessione – e talvolta anche in visibile tensione – diritti e principi fondamentali, **contemporaneamente tutelati sia dalla Costituzione che dal diritto europeo, primario e derivato**», quali, in particolare, il diritto alla riservatezza dei dirigenti, da un lato, e quello dell'accesso dei cittadini ai documenti in possesso della p.a. (quest'ultimo assunto a principio generale del diritto europeo per opera dell'art. 15, par. 3, primo comma, TFUE e art. 42 CDFUE).

«Non erra, pertanto, il giudice *a quo* quando segnala la peculiarità dell'esame cui deve essere soggetta la disciplina legislativa che egli si trova ad applicare, e quando sottolinea che tale esame va condotto dalla Corte costituzionale. **La "prima parola" che questa Corte, per volontà esplicita del giudice *a quo*, si accinge a pronunciare sulla disciplina legislativa censurata è pertanto più che giustificata dal rango costituzionale della questione e dei diritti in gioco.** Resta fermo che i giudici comuni possono sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione europea, sulla medesima disciplina, qualsiasi questione pregiudiziale a loro avviso necessaria. In generale, la sopravvenienza delle garanzie approntate dalla CDFUE rispetto a quelle della Costituzione italiana genera, del resto, un concorso di rimedi giurisdizionali, arricchisce gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali e, per definizione, esclude ogni preclusione. Questa Corte deve pertanto esprimere la propria valutazione, alla luce innanzitutto dei parametri costituzionali interni, su disposizioni che, come quelle ora in esame, pur soggette alla disciplina del diritto europeo, incidono su principi e diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione italiana e riconosciuti dalla stessa giurisprudenza costituzionale. Ciò anche allo scopo di contribuire, per la propria parte, a rendere effettiva la possibilità, di cui ragiona l'art. 6 del [TUE], che i corrispondenti diritti fondamentali garantiti dal diritto europeo, e in particolare dalla CDFUE, siano interpretati **in armonia con le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri**, richiamate anche dall'art. 52, paragrafo 4, della stessa CDFUE come fonti rilevanti.»

Fatta questa premessa, la Corte inverte l'ordine delle questioni sollevate dal giudice *a quo* e decide per primo il contrasto con l'art. 3 Cost. (ragionevolezza ed eguaglianza), ritenendolo fondato e ritenendo assorbiti gli altri parametri. Pur accogliendo la questione relativa al solo parametro costituzionale interno, tuttavia, la motivazione della sentenza contiene significativi richiami alla giurisprudenza sia della Corte di giustizia UE che della Corte EDU. [A. Guazzarotti]

SÌ ALLO SPOIL SYSTEM PER I SEGRETARI COMUNALI

Corte cost., sent. 8 gennaio 2019 – 22 febbraio 2019, n. 23, Pres. Lattanzi, red. Zanon

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 99, c. 1, 2, 3, del d.lgs. n. 267/2000]

(Art. 97 Cost.)

Il Giudice delle leggi dichiara inammissibile la q.l.c. dell'art. 99, c. 1, del d.lgs. n. 267/2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e non fondata la q.l.c. dell'art. 99, cc. 2, 3, del medesimo d.lgs., entrambe sollevate in riferimento all'art. 97 Cost. Con ordine, la prima q.l.c. è inammissibile per difetto di motivazione in punto di rilevanza. Per quel che riguarda la seconda questione, la Corte sceglie di premettere alla motivazione un'analisi

storico-sistemica. Il tema riguarda la «**previsione dell'automatica decadenza del segretario comunale al cessare del mandato del sindaco**». La Corte analizza la normativa dalla unificazione – in cui si trova la disciplina nella l. n. 2248/1865 –, passando per la l. 127/1997, di epoca repubblicana, che determina «un rilevante mutamento della complessiva fisionomia del segretario comunale», sino alla l. n. 124/2015, poi censurata in alcune disposizioni. **La figura del segretario comunale è peculiare.** «Lo statuto burocratico e funzionale che lo caratterizza resta segnato da aspetti [...] in apparenza dissonanti. Da un lato funzionario statale assunto per concorso, ma dall'altro preposto allo svolgimento effettivo delle sue funzioni attraverso una nomina relativamente discrezionale del sindaco; non revocabile *ad nutum* durante il mandato (salvo che per violazione dei doveri d'ufficio), ma destinato a cessare automaticamente dalle proprie funzioni al mutare del sindaco (salvo conferma), eppure anche in tal caso garantito nella stabilità del suo status giuridico ed economico e del suo rapporto d'ufficio, permanendo iscritto all'albo dopo la mancata conferma e restando perciò a disposizione per successivi incarichi; [...] titolare di attribuzioni multiformi, [...] neutrali, di controllo e di certificazione, da una parte, ma dall'altra di gestione quasi manageriale e di supporto propositivo all'azione degli organi comunali». **Per la Corte costituzionale la non fondatezza della q.l.c. deve rinvenirsi – oltre che nell'analisi storico-sistemica della figura del segretario – anche nella giurisprudenza costituzionale in materia di *spoil system*.** Infatti, il Giudice delle leggi ha dichiarato la incompatibilità con l'art. 97 Cost. di disposizioni di legge «che stabiliscono meccanismi di revocabilità *ad nutum* o di decadenza automatica dalla carica, dovuti a cause estranee alle vicende del rapporto instaurato con il titolare, non correlati a valutazioni concernenti i risultati conseguiti da quest'ultimo nel quadro di adeguate garanzie procedurali (sentenze n. 52 e n. 15 del 2017, n. 20 del 2016, n. 104 e n. 103 del 2007), quando tali meccanismi siano riferiti non al personale addetto agli uffici di diretta collaborazione con l'organo di governo (sentenza n. 304 del 2010) oppure a figure apicali, per le quali risulti decisiva la personale adesione agli orientamenti politici dell'organo nominante, ma a titolari di incarichi dirigenziali che comportino l'esercizio di funzioni tecniche di attuazione dell'indirizzo politico (sentenze n. 269 del 2016, n. 246 del 2011, n. 81 del 2010 e n. 161 del 2008)». **Se ne ricava che al Segretario comunale è affidato «un incarico non paragonabile a quelli sui quali questa Corte è finora intervenuta con le pronunce di accoglimento ricordate**». Per cui non possono applicarsi allo stesso i principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale in materia di *spoil system*. [Y. Guerra]

MISURE DI PREVENZIONE: LA CORTE RECEPISCE I PRINCIPI DELLA SENTENZA DE TOMMASO E CENSURA PER ECCESSIVA GENERICITÀ LA FATTISPECIE RELATIVA AI SOGGETTI «ABITUALMENTE DEDITI A TRAFFICI DELITTUOSI»

Corte cost., sent. 24 gennaio 2019 – 27 febbraio 2019, n. 24, Pres. Lattanzi, red. Viganò

Questioni segnalate nel Bollettino delle questioni pendenti nn. 3/2017 e 1/2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Artt. 1, 3 e 5 della legge 27/12/1956, n. 1423; art. 19 della legge 22/05/1975, n. 152 e artt. 1, 4, c. 1°, lett. c), 6, 8, 16, 20 e 24 del decreto legislativo 06/09/2011, n. 159.]

(artt. 13 e 117, c. 1, Cost., in relazione all'art. 2, Prot. 4 CEDU; artt. 42 e art. 117, c. 1, Cost., in relazione all'art. 1 Prot. Add. CEDU)

La Corte dichiara l'illegittimità dell'applicazione della misura di prevenzione personale della sorveglianza speciale, con o senza obbligo o divieto di soggiorno, e di quelle patrimoniali del sequestro e della confisca nei confronti dei soggetti individuati dall'art. 1, lett. a), d.lgs. n. 159/2011 (in precedenza dall'art. 1, n.1, l. n. 1423/1956), ossia "coloro che debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti a traffici delittuosi", giudicando invece infondate le analoghe censure relative all'art. 1, lett. b), d.lgs. n. 159/2011, (nei confronti di "*coloro che per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose*"). Delimitate le questioni da scrutinare nel merito (§§ 6-8 Cons. in diritto), si ripercorre in premessa l'evoluzione storica della legislazione italiana in materia di misure di prevenzione personali (§§ 9.1-9.7.3) e patrimoniali (§§ 10-10.4.3), delineandone lo statuto di garanzia costituzionale e convenzionale. Quanto alle prime, dato conto della loro progressiva "giurisdizionalizzazione", si rileva che le fattispecie di cd. "pericolosità generica", le uniche oggetto di controllo, sono state soltanto parzialmente modificate in via giurisprudenziale (C. cost., sent. n. 177/1980) e legislativa (l. n. 327/1988), per poi confluire nell'art. 1, d.lgs. n. 159/2011. Si ribadisce inoltre che la riconducibilità entro le categorie soggettive ex art. 1, lett. a) e b), d.lgs. n. 159/2011 non è sufficiente per disporre la sorveglianza speciale, essendo altresì necessaria un'ulteriore verifica sulla pericolosità sociale del soggetto proposto (§ 9.5), costituendo quest'ultimo requisito il tratto comune con le misure di sicurezza di cui al c.p. (§ 9.6). La Corte esclude poi (§ 9.7.1), analogamente alla sent. de Tommaso (§ 143), la natura sostanzialmente sanzionatoria-punitiva e la conseguente riconducibilità della sorveglianza speciale entro la nozione di *matière pénale* convenzionale. La funzione della misura è esclusivamente preventiva: impedire, o almeno rendere più difficile, per il soggetto commettere ulteriori reati nel futuro, attraverso la limitazione della libertà di circolazione. Il carattere non punitivo della misura è peraltro dato acquisito da tempo nella giurisprudenza costituzionale italiana, che la riconduce nel perimetro dell'art. 13 Cost., imponendo tre condizioni: a) "una idonea base legale"; b) "la proporzionalità ... rispetto ai legittimi obiettivi"; c) la "riserva di giurisdizione" (§ 9.7.3). In relazione alle misure patrimoniali (confisca di prevenzione e sequestro prodromico alla stessa), di più recente introduzione (l. n. 646/1982), svolte ampie osservazioni sull'evoluzione storica e sulla differenziazione del procedimento applicativo, se ne ricostruisce la ratio, omologa a quella della confisca allargata ex art. 240 bis c.p. (C. cost., sent. n. 33/2018). Come emerge dalla sentenza Spinelli (Cass., sez.u., n. 4880/2015), la confisca, fondata su una ragionevole presunzione (relativa) di provenienza illecita, è finalizzata a "**sottrarre alla criminalità organizzata beni e denaro di origine illecita (dimostrata attraverso un classico schema presuntivo)**" (§ 10.1). Dalla lettura degli interventi normativi succedutisi (art. 2 ter, l. n. 575/1965, introdotto dalla l.n. 646/1982; attuale formulazione dell'art. 24 d.lgs. n. 159/2011) emerge l'ulteriore requisito, alternativo ed autonomo, ossia la sproporzione dei beni rispetto ai redditi dichiarati, la cui verifica giudiziale è "**idonea a fondare una ragionevole presunzione relativa all'origine illecita del bene**, allorché contestualmente risulti la pregressa attività criminosa di colui il quale abbia la disponibilità del bene e ... non riesca a giustificarne la legittima provenienza" (§ 10.3). Nella giurisprudenza di legittimità, per garantire la ragionevolezza della presunzione, si è elaborato il requisito selettivo della cd. correlazione temporale, ritenendosi confiscabili soltanto i beni acquistati in un periodo di tempo "ragionevolmente correlato a quello in cui il soggetto risulta essere stato impegnato in attività criminose". I giudici costituzionali traggono dunque le prime conclusioni circa la natura della misure di prevenzione patrimoniali, che "**non hanno lo scopo di punire il soggetto** per la propria condotta; bensì ... quello di **far venir meno il rapporto di fatto del soggetto con il bene ... o comunque di far sì (eventualmente attraverso la confisca per equivalente) che venga neutralizzato quell'arricchimento di cui il soggetto, se non fosse stata compiuta l'attività**

criminosa presupposta, non potrebbe godere” (§ 10.4.1), essendo connotate da “carattere meramente ripristinatorio della situazione che si sarebbe data in assenza dell’illecita acquisizione del bene”. Giacché incidono su diritti individuali fondamentali (tutelati dagli artt. 41 e 42 Cost., art. 1 Prot. addiz. CEDU), le previsioni normative che ne sono presupposto debbono comunque sottostare ai presidi di garanzia della precisione ed al canone della prevedibilità; della necessità del sacrificio del diritto di proprietà e della proporzionalità rispetto allo scopo (art. 1 Prot. addiz. CEDU e art. 3 Cost.); dei canoni generali del fair trial garantito dalla legge (art. 111, cc. 1, 2, 6, Cost. e 6 CEDU), ed in particolare assicurare il rispetto del diritto di difesa, di cui all’art. 24 Cost. (§ 10.4.3). Si esamina dunque il diritto vivente consolidatosi in relazione al significato delle fattispecie di pericolosità generica di cui all’art. 1, lett. a) e b), d.lgs. n. 159/2011, per verificarne la compatibilità con l’istanza di determinatezza/precisione. Sono tre le tappe fondamentali che hanno determinato il quadro attuale. La sentenza C. cost., n. 177/1980, che ha invalidato la fattispecie soggettiva dei “proclivi a delinquere”, per contrasto con gli artt. 13 e 25, c. 3, Cost., in quanto eccessivamente vaga nella sua formulazione, tale da ampliare troppo la discrezionalità applicativa, provocando esiti arbitrari (§ 11.1); in seconda battuta, la sentenza Corte EDU, de Tommaso del 23 febbraio 2017, ove si statuisce che “né la legge né la Corte costituzionale hanno individuato chiaramente le “prove fattuali” o le specifiche tipologie di comportamento di cui si deve tener conto al fine di valutare il pericolo che la persona rappresenta per la società e che può dar luogo a misure di prevenzione”, difettando così “disposizioni sufficientemente dettagliate sui tipi di comportamento che dovevano essere considerati costituire un pericolo per la società” (§ 117). Le fattispecie non indicavano “con sufficiente chiarezza la portata o la modalità di esercizio della ampissima discrezionalità conferita ai tribunali interni”, mancando una sufficiente precisione, adeguata a fornire “una protezione contro le ingerenze arbitrarie e a consentire al ricorrente di regolare la propria condotta e prevedere con un sufficiente grado di certezza l’applicazione di misure di prevenzione” (§ 118), integrandosi così la lesione del diritto del ricorrente alla libertà di circolazione, ex art. 2, Prot. n. 4 CEDU (§ 11.2). Nella giurisprudenza interna post-de Tommaso (e, in parte, anche in precedenza) la Corte di legittimità ha elaborato una interpretazione convenzionalmente orientata cd. tassativizzante, al fine di conferire maggiore precisione alle due ipotesi normative di pericolosità generica oggetto di controllo (§ 11.4), con specifico riferimento alla prima fase “diagnostico-constatativa”, avente ad oggetto l’accertamento dei “fatti” che sono gli elementi costitutivi delle fattispecie, e segnatamente: all’aggettivo “delittuoso”, all’avverbio “abituamente”, al termine “elementi di fatto”, comuni ad entrambe le fattispecie, nonché al termine “traffici delittuosi” di cui alla sola lett. a), ed al termine “proventi” di attività delittuose, enucleato dalla sola lett. b). A tale “tassativizzazione sostanziale” si è affiancata un’opera di tassativizzazione processuale, inerente “alle modalità di accertamento in giudizio di tali elementi della fattispecie”, fondamentale per garantire la legittimità del sistema delle misure di prevenzione rispetto ai principi del giusto processo ed al diritto di difesa, ma che tuttavia esula dai profili di censura all’attenzione della Corte, limitati al versante sostanziale della precisione della formulazione normativa e della prevedibilità degli esiti interpretativi (§ 12.1). Non è il significato delle disposizioni normative in astratto, ma quello definito nell’interpretazione adeguatrice della Corte di Cassazione – si precisa – ad essere vagliato in base al principio di determinatezza e prevedibilità, poiché le norme sindacate non hanno natura penale, e non si applica pertanto la “declinazione forte” del principio di legalità, secondo cui “nessuna interpretazione può surrogarsi integralmente alla praevia lex scripta” (C. cost., sent. n. 115/2018; 327/2008). Secondo queste coordinate, la Corte giudica sufficiente il livello di precisione raggiunto nell’interpretazione giurisprudenziale dell’art. 1, lett. b), d.lgs. n. 159/2011 (vivere “abituamente, anche in

parte, con i proventi di attività delittuose”), in seno alla quale la nozione di “categorie di reato” contribuisce con efficacia a definire i “tipi di comportamento” assunti a presupposto della misura, concretizzandosi in tre specifici requisiti, dovendosi trattare di: “a) delitti commessi abitualmente (e dunque in un significativo arco temporale) dal soggetto, b) che abbiano effettivamente generato profitti in capo a costui, c) i quali a loro volta costituiscano – o abbiano costituito in una determinata epoca – l’unico reddito del soggetto, o quanto meno una componente significativa di tale reddito”. Ciò dev’essere verificato sulla base di “elementi di fatto” e oggetto di motivazione. Oltre a tali requisiti, ai fini dell’applicabilità della sorveglianza speciale, si ribadisce la necessità di accertare la effettiva pericolosità del soggetto per la sicurezza pubblica (art. 6, c. 1, d.lgs. n. 159/2011); quanto alle misure patrimoniali, il triplice requisito in parola va accertato **“in relazione al lasso temporale nel quale si è verificato, nel passato, l’illecito incremento patrimoniale che la confisca intende neutralizzare”**, precisandosi altresì che **“l’ablazione patrimoniale si giustificherà se, e nei soli limiti in cui, le condotte criminose compiute in passato dal soggetto risultino essere state effettivamente fonte di profitti illeciti, in quantità ragionevolmente congruente rispetto al valore dei beni che s’intendono confiscare, e la cui origine lecita egli non sia in grado di giustificare”** (§ 12.2). La questione sull’art. 1, lett. a), d.lgs. n. 159/2011 (soggetti “abitualmente dediti a traffici delittuosi”), diversamente, merita accoglimento (§ 12.3), poiché in sede giudiziale “non è stato possibile riempire di significato certo, e ragionevolmente prevedibile ex ante per l’interessato, il disposto normativo in esame”. L’imprecisione del dato testuale è infatti attestata dalla presenza di due indirizzi interpretativi contrapposti in giurisprudenza. Da un lato, per esempio, “la sentenza della Corte di cassazione, n. 11846 del 2018, fa riferimento a «qualsiasi attività delittuosa che comporti illeciti arricchimenti, anche senza ricorso a mezzi negoziali o fraudolenti [...]», ricomprendendovi anche attività «che si caratterizzano per la spoliazione, l’appropriazione o l’alterazione di un meccanismo negoziale o dei rapporti economici, sociali o civili». Dall’altro, e sempre a guisa d’esempio, la pronuncia della Corte di cassazione, n. 53003 del 2017, si riferisce al «commercio illecito di beni tanto materiali [...] quanto immateriali [...] o addirittura concernente esseri viventi (umani [...] ed animali [...]), nonché a condotte lato sensu negoziali ed intrinsecamente illecite [...], ma comunque evitando che essa si confonda con la mera nozione di delitto [...] da cui sia derivato una qualche forma di provento», osservando ulteriormente che «nel senso comune della lingua italiana [...] trafficare significa in primo luogo commerciare, poi anche darsi da fare, affaccendarsi, occuparsi in una serie di operazioni, di lavori, in modo affannoso, disordinato, talvolta inutile, e infine, in ambito marinaro, maneggiare, ma non può fondatamente estendersi al significato di delinquere con finalità di arricchimento”. Alla luce della “radicale imprecisione, non emendata dalla giurisprudenza successiva alla sentenza de Tommaso”, si dichiara l’incostituzionalità dell’art. 1, lett. a), d.lgs. n. 159/2011, per violazione degli artt. 13, 117, c. 1, Cost., in relazione all’art. 2, Prot. 4 CEDU, con riguardo alla misura della sorveglianza speciale, e per violazione degli artt. 42 e 117, c. 1, Cost., rispetto all’art. 1 Prot. add. CEDU, con riferimento alle misure patrimoniali. [P. Insolera]

POST-DE TOMMASO: INDETERMINATO E CONTRASTANTE CON IL CANONE DELLA PREVEDIBILITÀ L’ART. 75, CC. 1 E 2, D.LGS. N. 159/2011, LADDOVE PUNISCE L’INOSSERVANZA DELLE PRESCRIZIONI DI ‘VIVERE ONESTAMENTE’ E ‘RISPETTARE LE LEGGI’

Corte cost., sent. 24 gennaio 2019 – 27 febbraio 2019, n. 25, Pres. Lattanzi, red. Amoroso

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

(Art. 75, c. 2, del decreto legislativo 06/09/2011, n. 159)

[Artt. 25, c. 2, 117, c. 1, Cost., 7 CEDU, 2, Prot. n. 4 CEDU]

La sentenza dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 75, c. 2, d.lgs.n. 159/2011, nella parte in cui prevede come delitto la violazione degli obblighi e delle prescrizioni inerenti la misura della sorveglianza speciale con obbligo o divieto di soggiorno ove consistente nell'inosservanza delle prescrizioni di "vivere onestamente" e di "rispettare le leggi", e, in via consequenziale, ex art. 27 l. n. 87/1953, l'illegittimità costituzionale dell'art. 75, c. 1, d.lgs. cit., nella parte in cui prevede come contravvenzione la violazione degli stessi obblighi, inerenti la misura della sorveglianza speciale senza obbligo o divieto di soggiorno. La questione presenta anzitutto un "sottile problema di rilevanza" (§ 3 Cons. in diritto), e dunque di ammissibilità, della stessa (§§ 4-6). Il procedimento principale attiene al ricorso per cassazione di un soggetto condannato per il delitto di rapina, commesso mentre era sottoposto alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale, punito in regime di cumulo giuridico ex art. 81 c.p. per il "delitto comune" e quello di cui all'art. 75, c. 2, d.lgs. n. 159/2011. Essendo il ricorso manifestamente infondato, e dunque inammissibile, rimane preclusa, per giurisprudenza costante (Cass. pen., sez. u., n. 32/2000, secondo cui "l'inammissibilità del ricorso per cassazione dovuta alla manifesta infondatezza dei motivi non consente il formarsi di un valido rapporto di impugnazione e preclude, pertanto, la possibilità di rilevare e dichiarare le cause di non punibilità a norma dell'art. 129 cod. proc. pen.", costantemente riaffermata), alla Corte rimettente la possibilità di applicare l'art. 129 c.p.p., rilevando ex officio la sopravvenuta irrilevanza penale della violazione delle prescrizioni di "vivere onestamente" e di "rispettare le leggi", in base all'interpretazione convenzionalmente conforme fatta propria dalla sentenza Cass. pen., sez. u., n. 40076/2017, cd. sentenza Paternò, intervenuta successivamente alla condanna in appello ed al deposito del ricorso. Il giudice a quo, trovandosi non già in presenza di una abolitio criminis, ma di un mutamento giurisprudenziale più favorevole sopravvenuto, ritiene pertanto di sollevare la questione di legittimità, che, se accolta, gli consentirebbe di "rilevare d'ufficio che il fatto contestato come delitto ai sensi dell'art. 75, comma 2, non costituisce reato ed evitare così che si formi un giudicato non più emendabile in sede esecutiva". La Corte condivide tale prospettazione in punto di rilevanza (§§ 5-6), richiamando la propria importante sentenza n. 230/2012, nella quale si è negata l'equiparabilità tra abolitio criminis e mutamento giurisprudenziale più favorevole sopravvenuto (quandanche consolidato e qualificabile come "diritto vivente"), osservandosi che: "In un ordinamento in cui il giudice è soggetto alla legge e solo alla legge ... la giurisprudenza ha un contenuto dichiarativo e nella materia penale deve conformarsi al principio di legalità ... che vuole che sia la legge a prevedere che il fatto commesso è punito come reato ... "pure in presenza di un orientamento giurisprudenziale che abbia acquisito i caratteri del «diritto vivente», il giudice rimettente ha soltanto la facoltà, e non già l'obbligo di uniformarsi a esso ... «[a] pari della creazione delle norme, e delle norme penali in specie, anche la loro abrogazione – totale o parziale – non può, infatti, dipendere, nel disegno costituzionale, da regole giurisprudenziali, ma soltanto da un atto di volontà del legislatore".

La questione – nei limitati termini sopra enucleati, ribaditi successivamente (§ 12) – nel merito, è fondata (§§ 7 ss.). Essa si pone "nel punto di confluenza" (§ 8) della giurisprudenza della Corte costituzionale (sent. n. 282/2010), della Corte EDU (sentenza de Tommaso) e della Corte di cassazione (sentenza Paternò). Con la prima decisione,

non si ravvisò il contrasto delle stesse prescrizioni di “vivere onestamente” e di “rispettare le leggi” (allora previste dall’art. 9, l. 1423/1956) con l’art. 25, c. 2, Cost. (sub specie determinatezza), argomentandosi che “l’inclusione nella formula descrittiva dell’illecito di espressioni sommarie, di vocaboli polisemi, ovvero di clausole generali o concetti elastici, non comporta un vulnus del parametro costituzionale evocato, quando la descrizione complessiva del fatto incriminato consenta comunque al giudice ... di stabilire il significato di tale elemento mediante un’operazione interpretativa non esorbitante dall’ordinario compito a lui affidato: quando cioè quella descrizione consenta di esprimere un giudizio di corrispondenza della fattispecie concreta alla fattispecie astratta, sorretto da un fondamento ermeneutico controllabile; e, correlativamente, permetta al destinatario della norma di avere una percezione sufficientemente chiara ed immediata del relativo valore precettivo”, per poi concludere “salvando” le disposizioni, precisandosi che “le «leggi» sono tutte le norme a contenuto precettivo, non solo quelle la cui violazione è sanzionata penalmente ... l’obbligo di «vivere onestamente» va «collocat[o] nel contesto di tutte le altre prescrizioni previste dal menzionato art. 5» e quindi ha il valore di un monito rafforzativo di queste ultime senza un autonomo contenuto prescrittivo” (§ 9). In seguito, è intervenuta la sentenza de Tommaso della Corte EDU del **23 febbraio 2017 (§ 10)**, che ha statuito come le medesime prescrizioni di “vivere onestamente” e di “rispettare le leggi” (pur riferendosi all’art. 5 l. n. 1423/1956, poi confluito nell’art. 8 d.lgs. n. 1423/1956, che enuclea le prescrizioni applicabili dal giudice della prevenzione) si pongano in **contrasto con l’art. 2 Prot. 4 CEDU (libertà di circolazione)**, e in particolare con il principio di legalità-prevedibilità. Secondo il giudice di Strasburgo, la sentenza C. cost., n. 282/2010 non aveva posto rimedio al problema dell’imprevedibilità delle misure di prevenzione (§ 121), non avendo fornito indicazioni sufficienti per le persone interessate, tali non potendosi considerare un riferimento vago e onnicomprensivo all’intero ordinamento giuridico interno, inidoneo a indicare le specifiche norme la cui violazione costituirebbe indice sintomatico della pericolosità della persona per la società (§ 122). La sentenza cd. Paternò della Corte di Cassazione, sez. u., in attuazione dell’istanza costituzionalmente imposta di adeguare nel massimo grado possibile le disposizioni interne al disposto convenzionale, come interpretato nella sentenza de Tommaso, ha proceduto ad una “rilettura del diritto interno ... aderente alla CEDU”, giungendo “alla conclusione che «il richiamo “agli obblighi e alle prescrizioni inerenti alla sorveglianza speciale con obbligo o divieto di soggiorno” può essere riferito soltanto a quegli obblighi e a quelle prescrizioni che hanno un contenuto determinato e specifico, a cui poter attribuire valore precettivo. Tali caratteri difettano alle prescrizioni del “vivere onestamente” e del “rispettare le leggi”; se ne è dedotto, tramite un’abrogazione interpretativa, che “le prescrizioni del vivere onestamente e rispettare le leggi non possono integrare la norma incriminatrice di cui all’art. 75, comma 2, d.lgs. 159 del 2011” e dunque “non sussiste il reato previsto dal censurato art. 75, comma 2, allorché la violazione degli obblighi e delle prescrizioni della misura della sorveglianza speciale consista nell’inosservanza dell’obbligo di vivere onestamente e di rispettare le leggi” (§ 11). La Corte procede dunque a verificare se ricorre il duplice presupposto necessario per poter completare l’operazione di adeguamento dell’ordinamento interno alla CEDU, iniziata, in chiave necessariamente parziale, nella sentenza Paternò (§ 13). La risposta è positiva: i principi statuiti nella sentenza de Tommaso costituiscono un “approdo giurisprudenziale stabile” (sent. n. 120/2018) o un “diritto consolidato” (sent. n. 49/2015, 80/2011), come attestato dalla sentenza Paternò, nonché dalla sent. n. 24/2019 della Corte costituzionale (§ 14.1); in secondo luogo, sotto il profilo del rapporto tra diritti fondamentali protetti dalla Convenzione e principi costituzionali, nell’ambito della complessa operazione “di valutazione sistemica, non isolata, dei valori coinvolti dalla norma di volta in volta scrutinata”, riservata in via esclusiva alla Corte costituzionale (sent. n. 264/2012; 193/2016; 49/2015, sul “predominio assiologico” della Carta fondamentale), si rileva che

“L’esigenza di contrastare il rischio che siano commessi reati ... è comunque soddisfatta dalle prescrizioni specifiche che l’art. 8 consente al giudice di indicare e modulare come contenuto della misura di prevenzione della sorveglianza speciale con o senza obbligo (o divieto) di soggiorno”, inoltre “la previsione come reato della violazione, da parte del sorvegliato speciale, dell’obbligo «di vivere onestamente» e «di rispettare le leggi» ha, da una parte, l’effetto abnorme di sanzionare come reato qualsivoglia violazione amministrativa e, dall’altra parte, comporta, ove la violazione dell’obbligo costituisca di per sé reato, di aggravare indistintamente la pena, laddove l’art. 71 cod. antimafia già prevede come aggravante, per una serie di delitti, la circostanza che il fatto sia stato commesso da persona sottoposta, con provvedimento definitivo, a una misura di prevenzione personale durante il periodo previsto di applicazione della misura” (§ 14.2). La norma scrutinata, pertanto, viola il canone della prevedibilità della condotta sanzionata (art. 7 CEDU, art. 2 Prot. 4, rilevanti ai sensi dell’art. 117, c. 1, Cost.), restando assorbito il profilo di censura relativo al parametro interno (art. 25, c. 2, Cost.). [P. Insolera]

PREVENZIONE DELLA LUDOPATIA: L’INDIVIDUAZIONE DEI LUOGHI SENSIBILI (QUALI LE CASERME MILITARI) È ESERCIZIO DI COMPETENZA CONCORRENTE

Corte cost., sent. 22 gennaio – 27 febbraio 2019, n. 27, Pres. Lattanzi, red. Amato

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Legge della Regione Abruzzo 29 ottobre 2013, n. 40, art. 2, co. 1, lett. c), punto IV]

(artt. 3, 117, commi 2, lett. h) e 3 Cost.)

La previsione, da parte del legislatore regionale, dell’inclusione delle **caserme militari** tra i **luoghi sensibili**, rispetto ai quali le sale da gioco devono essere ubicate ad una distanza non inferiore a 300 metri, non viola i dedotti parametri di costituzionalità (artt. 3 e 117, commi 2, lett. h), e 3 Cost.).

Quanto alla *querelle* sulla competenza legislativa, se è vero che la disciplina dei giochi leciti (individuazione dei giochi leciti e modalità di installazione e di utilizzo degli apparecchi da gioco leciti) viene pacificamente ricondotta alla competenza esclusiva dello Stato in materia di «ordine pubblico e sicurezza» in ragione della sua finalità di prevenzione dei reati e di mantenimento dell’ordine pubblico, è altresì vero che la suddetta previsione regionale, in quanto finalizzata alla prevenzione del fenomeno della ludopatia e dunque volta ad inibire l’esercizio di sale da gioco e di attrazione ubicate al di sotto di una distanza minima da luoghi considerati sensibili, è riconducibile alla **competenza concorrente in materia di «tutela della salute» e di «governo del territorio»**. Difatti, aggiunge la Corte costituzionale, simili previsioni sono «dichiaratamente finalizzate a tutelare soggetti ritenuti maggiormente vulnerabili, o per la giovane età o perché bisognosi di cure di tipo sanitario o socio assistenziale, e a prevenire forme di gioco cosiddetto compulsivo, nonché ad evitare effetti pregiudizievoli per il contesto urbano, la viabilità e la quiete pubblica».

In tal senso, la Corte rammenta come il decreto-legge n. 158/2012, con cui si è prevista la ricollocazione delle sale da gioco ubicate in prossimità di luoghi sensibili, sia stato opportunamente seguito, pur in mancanza della relativa disciplina attuativa, da numerose leggi regionali (talvolta anche regolamenti comunali) che, sulla base dei principi generali desumibili dalla legislazione statale, hanno individuato i luoghi ritenuti sensibili.

Quanto all’ulteriore parametro invocato, la qualificazione delle caserme militari quali luoghi sensibili non appare irragionevole, in quanto le stesse si presentano come **peculiari centri di aggregazione di soggetti potenzialmente più vulnerabili ed esposti al**

rischio di ludopatia: da un lato, i militari che ivi soggiornano e si addestrano sono frequentemente di giovane età; dall'altro, le caserme militari si prestano ad essere frequentate da persone in difficoltà e in cerca di tutela e protezione, come ad esempio le vittime di reati. [S. Fabianelli]

ANCORA SULLA RISERVA DI AMMINISTRAZIONE IN MATERIA AMBIENTALE: IL PIANO REGIONALE DI GESTIONE DEI RIFIUTI

Corte cost., sent. 23 gennaio - 28 febbraio 2019, n. 28, Pres. Lattanzi, Red. Barbera

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Legge regionale Abruzzo 23 gennaio 2018, n. 5, art. 2, e allegati a tale legge, recanti l'adeguamento del piano regionale di gestione integrata dei rifiuti]

(Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s), e 118, primo comma)

La sentenza, in accoglimento del ricorso del Governo, dichiara l'illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., dell'art. 2 della legge regionale n. 5 del 2018, con cui la Regione Abruzzo aveva approvato l'adeguamento del piano di gestione integrata dei rifiuti. **In via consequenziale**, la sentenza annulla la previsione – a monte di quella impugnata. e contenuta nell'art. 11, comma 4-*bis*, della legge regionale Abruzzo n. 45 del 2007 (Norme per la gestione integrata dei rifiuti) – che prescriveva la **forma legislativa** per ogni adeguamento del piano dei rifiuti.

La Corte riconosce che l'art. 199 del d.lgs. n. 152 del 2006, invocato dal ricorso come norma interposta, non prescrive in modo espresso la forma amministrativa per l'approvazione e per l'adeguamento dei piani di gestione integrata dei rifiuti. La disposizione del Codice dell'ambiente, piuttosto, si limita a stabilire che il piano dei rifiuti è approvato previa acquisizione dei dati tecnici relativi a tipo, quantità e fonte dei rifiuti, con l'espressa indicazione dei criteri per l'individuazione dei siti di smaltimento o di recupero, e che si applica la procedura in materia di VAS (con il rilascio dei pareri di Province, Comuni ed Autorità d'ambito, la partecipazione del pubblico e degli interessati, e l'indicazione delle motivazioni sulle quali si è fondata la decisione).

Tuttavia, sulla scorta della precedente giurisprudenza, la Corte ribadisce che in **materia ambientale** le norme statali che rimettono la definizione di interventi regionali ad atti di pianificazione "**devono intendersi prescrittive della forma dell'atto amministrativo**", che è quella **più adeguata** al perseguimento dell'**interesse primario alla tutela dell'ambiente**.

Pertanto, quando il legislatore statale prevede l'adozione di una "*procedura*", comprendendovi la partecipazione degli interessati e l'acquisizione di pareri tecnici, esso sta prescrivendo un **procedimento amministrativo**, che deve conseguentemente concludersi con un **atto in forma amministrativa**. [F. Corvaja]

LA MORA DEL CREDITORE È DI NATURA RETRIBUTIVA NEL DIRITTO DEL LAVORO

Corte cost., sent. 8 gennaio 2019 – 28 febbraio 2019, n. 29, Pres. Lattanzi, Red. Sciarra

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Combinato disposto artt. 1206, 1207 e 1217 codice civile]

(artt. 3, 24, 111 e 117 primo comma Cost. in relazione all'art. 6 CEDU)

La Corte di Appello di Roma solleva questione in via incidentale del combinato disposto degli artt. 1206, 1207 e 1208 del codice civile, in materia di **mora del creditore nel diritto del lavoro** sul presupposto che limitino la tutela del lavoratore ceduto al risarcimento del danno, «anche dopo la sentenza che abbia accertato l'illegittimità o l'inefficacia del trasferimento del ramo di azienda». I parametri invocati sono il **principio di eguaglianza** in relazione sia alla **disciplina generale delle obbligazioni** sia rispetto alla **disciplina di nullità del termine apposto al contratto di lavoro**, in cui la mora del creditore ha carattere retributivo e non di mero risarcimento del danno e, in aggiunta, per violazione degli artt. 24, 111 e 117 Cost. consentendo la disciplina al cedente «di sottrarsi ad libitum alla sentenza (anche passata in giudicato) con cui sia stata dichiarata la nullità o l'inefficacia o l'inopponibilità del trasferimento del ramo di azienda nei confronti del lavoratore». L'interpretazione a cui il giudice a quo aderisce sulla natura della mora del creditore nel diritto del lavoro è quella della **Corte di Cassazione**, considerata come **diritto vivente al momento dell'incidente di costituzionalità**, che considera l'obbligazione del datore di lavoro che non riammette nell'impresa il lavoratore ceduto in senso meramente risarcitorio. La Corte costituzionale, superate le eccezioni di inammissibilità sulla carenza della motivazione e sulla mancanza di "rime costituzionalmente obbligate" dell'intervento richiesto al giudice a quo, decide di entrare nel merito della questione se nel diritto del lavoro, a differenza degli altri ambiti posti a raffronto, «il creditore moroso sia obbligato soltanto a risarcire i danni e non a eseguire la controprestazione». A questo proposito la Corte aderisce al **nuovo orientamento** in merito della **Corte di Cassazione** (sentenza 7 febbraio 2018, n. 2990 e successivo al momento in cui era stato sollevato incidente di costituzionalità) che riguardava un caso analogo, in materia non di nullità di trasferimento di azienda ma di illecita interposizione di manodopera, in cui i giudici adottano una **prospettiva costituzionalmente orientata** delle norme che «**impone di rimeditare la regola della corresponsività nell'ipotesi di un rifiuto illegittimo del datore di lavoro di ricevere la prestazione lavorativa regolarmente offerta**», comportando «il riconoscimento di una tutela esclusivamente risarcitoria» una diminuzione della «efficacia dei mezzi che l'ordinamento appresta per il lavoratore». Sul datore di lavoro, quindi, che persiste a rifiutare la prestazione lavorativa regolarmente offerta dopo l'accertamento giudiziale che ha ripristinato il **vinculum iuris**, grava l'obbligo di corrispondere **la retribuzione**. La **mora credenti** assume anche nel **diritto del lavoro** dunque **natura retributiva**, includendo anche dal punto di vista sostanziale «il diritto alla controprestazione, in consonanza con i principi generali del diritto delle obbligazioni». In chiusura la Corte non decide di rimettere gli atti o di dichiarare inammissibile la questione, perché questo mutamento della giurisprudenza rispetto al momento in cui è stata sollevata questione di costituzionalità, «postula **uno scrutinio nel merito**, anche per ragioni di economia ed efficienza del processo costituzionale» e perché le questioni «rimangono inalterate nei loro termini salienti». Riscontrandosi infatti «una piena convergenza tra le nuove enunciazioni di principio delle Sezioni unite e l'assunto del rimettente», **la questione di legittimità costituzionale viene considerata infondata**. [F. Medico]

LA CORTE COSTITUZIONALE E L'INDENNITÀ DI DISOCCUPAZIONE DEGLI OPERAI AGRICOLI

Corte cost., sent. 22 gennaio 2019 – 28 febbraio 2019, n. 30, Pres. Lattanzi, Red. Sciarra

Giudizio di legittimità in via incidentale

[Art. 32, c. 1°, lett. a), della legge 29/04/1949, n. 264 e art. 1, c. 55°, della legge 24/12/2007, n. 247]

(artt. 3 e 38 Cost.)

La Corte di Cassazione (sezione lavoro) ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 32 primo comma lettera a) della legge 264/1949 e in via subordinata dello stesso insieme all'art. 1 comma 55 della legge 247/2007: norme che regolano il **regime dell'indennità di disoccupazione per gli operai agricoli a tempo determinato e indeterminato**. Il giudice a quo lamenta la violazione dell'art. 38 Cost. da parte di questa stratificata disciplina normativa sostenendo che «l'ordinamento non consente che venga erogata l'indennità di disoccupazione ordinaria ai lavoratori agricoli a tempo indeterminato», a causa del meccanismo di computo dell'indennità e in particolare del parametro annuo di riferimento di 270 giornate lavorative. Se infatti il lavoratore agricolo fosse licenziato alla fine dell'anno o comunque dopo aver superato le 270 giornate di lavoro, non percepirebbe neanche l'indennità di disoccupazione agricola, creandosi così un completo vulnus di tutele. Da qui la supposta **violazione ex art. 3 Cost tra lavoratori agricoli a tempo indeterminato e gli altri lavoratori ordinari a tempo indeterminato** che godrebbero dell'indennità di disoccupazione ordinaria (a differenza dei primi esclusi dal beneficio) e **tra gli stessi lavoratori agricoli a tempo indeterminato e determinato**, avendo i secondi «a parità di lavoro, oltre il tetto delle 270 giornate» la possibilità di godere, grazie all'art. 1 comma 55 della legge 247/2007 di un'integrazione nell'anno successivo del reddito percepito nell'anno precedente «qualsiasi sia il numero delle giornate lavorate fino al 31.12». Superate le quattro eccezioni di inammissibilità sollevate dall'INPS, la Corte costituzionale decide di entrare nel merito della **questione** che si racchiude, in buona sostanza, nella **mancanza di qualsiasi tutela previdenziale degli operai agricoli a tempo indeterminato licenziati dopo aver lavorato per 270 o più giornate lavorative**. I giudici costituzionali, pertanto, dopo aver riconosciuto che l'indennità di disoccupazione «si qualifica sostanzialmente come una forma di integrazione salariale concessa ex post», sostengono al contrario del giudice a quo **una lettura costituzionalmente orientata** delle norme in questione che garantisca a questa categoria di lavoratori **un accesso alla tutela previdenziale**. In particolare, si sostiene che, così come era stato affermato dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza 194 del 2017, in merito al requisito contributivo che permetteva l'indennizzabilità «dell'anno successivo a quello in cui si è svolta l'attività lavorativa, anche quando esso sia privo di giornate lavorate», anche nel caso **dell'erogazione dell'indennità di disoccupazione agricola «si deve intendere che il lavoratore licenziato alla fine dell'anno ottenga detta indennità, pur dopo aver raggiunto o superato le 270 giornate lavorative ed essere rimasto involontariamente privo di occupazione nell'anno successivo alla cessazione del rapporto di lavoro»**. Un'interpretazione della norma così costituzionalmente orientata permette di garantire a questi lavoratori una tutela e ad escludere inoltre una discriminazione rispetto agli altri lavoratori a tempo indeterminato e ai lavoratori agricoli a tempo determinato perché, in entrambi i casi, le differenze di trattamento tra le varie categorie sono «razionalmente giustificabili», in quanto fondate su «valide e sostanziali ragioni». Nel primo caso la differenti valutazioni di politica economica generale del legislatore e **la diversità di trattamento dei lavoratori agricoli rispetto agli altri lavoratori** si basa sulla **peculiarità del settore produttivo dell'agricoltura** rispetto a quelli dell'industria e del terziario, con riguardo sia ai ritmi e alle regole della produzione [...] sia alla particolarità del mercato dei prodotti agricoli, sia, infine, allo stesso carattere

primario del settore», che impedisce di instaurare una comparazione tra i due regimi. Lo stesso giudizio vale all'interno della stessa categoria dei **lavoratori agricoli, tra quelli a tempo indeterminato e quelli a tempo determinato**, in quanto tali rapporti si differenziano, essendo **l'estinzione del primo legata a fattori non previsti** al momento della conclusione del contratto, mentre **il secondo nasce già limitato nel tempo**. Da qui viene considerata ragionevole una differenziazione di tutele che si sostanzia per gli operai a tempo indeterminato in un calcolo dell'indennità di disoccupazione sulla base delle giornate non lavorate, mentre per gli altri sulla base delle giornate lavorate. Anche in questo non è possibile instaurare un'utile comparazione che porta a dichiarare le questioni infondate. [F. Medico]

ANCORA SUL RIPARTO DEI TRIBUTI TRA STATO E SARDEGNA: LA QUOTA REGIONALE SULLA TASSA AUTOMOBILISTICA NON SI TOCCA

Corte cost., sent. 22 gennaio – 1 marzo 2019, n. 31, Pres. Lattanzi, red. Carosi

Giudizio per conflitto di attribuzione tra enti

[Decreti del Ministero dell'economia e delle finanze 21/09/2016 e 08/05/2017]

(artt. 7, 8, 54 e 56 l. cost. n. 3 del 1948 (Statuto speciale per la Sardegna); artt. 15 e 18 d.lgs. n. 114 del 2016 (norme di attuazione dell'art. 8 dello Statuto); artt. 116, 117 e 119 Cost.)

La sentenza in epigrafe **accoglie i ricorsi della Regione Sardegna** avverso i due decreti del MEF in epigrafe, che riservavano all'erario il maggior gettito derivante dall'aumento della tassa automobilistica. **La Regione lamentava la violazione dell'art. 8 dello Statuto speciale, ai sensi del quale il maggior gettito è compartecipato per i sette decimi dalla Regione stessa; disposizione dichiarata inderogabile** dagli artt. 15 e 18 del d.lgs. di attuazione, «salvo il ricorrere di “eventi eccezionali e imprevedibili” e il rispetto di alcuni oneri sostanziali e procedurali, requisiti insussistenti nel caso di specie, ad avviso della ricorrente».

Ritenendo **non rilevante in questa sede «la cronologia della cosiddetta “vertenza entrate”** tra lo Stato e la Regione autonoma Sardegna», la Corte inquadra la questione in termini di rapporti tra fonti, a partire dalla duplice modifica statutaria relativa all'art. 54 e, appunto, all'art. 8, che prevede la compartecipazione di sette decimi alle entrate erariali. Inoltre, la Corte sottolinea che **secondo la propria costante giurisprudenza le norme di attuazione degli Statuti prevalgono, nell'ambito della loro competenza, sulle stesse leggi ordinarie** (cfr. per tutte, con ampie citazioni di precedenti, la sent. n. 341 del 2001). Essendo i decreti ministeriali in questione relativi alle annualità 2013-2014, essi rientrano nell'ambito applicativo del combinato disposto dell'art. 8 dello Statuto e dell'art. 14 delle norme di attuazione (applicabili dal 2010): **la loro illegittimità deriva dunque, «indipendentemente dal principio di prevalenza della fonte, direttamente dal principio di successione delle leggi nel tempo, in ragione della loro patente contrasto con le norme di attuazione dello Statuto speciale [...] in vigore al momento dell'emanazione dei suddetti decreti».**

Considerato che la regolazione ministeriale «non è in alcun modo ascrivibile alle eccezionali ipotesi di deroga previste dall'art. 15», alla luce del quadro normativo «**va condiviso l'assunto della ricorrente secondo cui le sono state sottratte risorse attribuite direttamente dallo statuto speciale e dalle norme di attuazione**, con conseguente pregiudizio per l'autonomia finanziaria regionale presidiata dall'art. 7 del medesimo statuto».

La Corte dichiara quindi che non spettava al MEF adottare i relativi decreti, annullandoli per la parte relativa alla compartecipazione della Regione Sardegna e alla richiesta al versamento delle corrispondenti somme da parte della medesima. [C. Bergonzini].

**“ROTTAMAZIONE DELLE CARTELLE”:
LA TOSCANA CI RIPROVA, LA CORTE RESPINGE ANCORA**

Corte cost., ord. 8 gennaio – 1 marzo 2019, n. 32, Pres. Lattanzi, red. Coraggio

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 1, co. 4 e 11-quater, d.l. 16/10/2017, n. 148, convertito con modificazioni nella l. 4/12/2017, n. 172]

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

In riferimento a una questione sollevata dalla Regione Toscana in merito alla disciplina della cd. **“rottamazione delle cartelle esattoriali”**, la Corte **richiama integralmente le argomentazioni già svolte nella sent. n. 29/2018** (in *Monitore n. 2/2018*), ribadendo che «ricorrono le condizioni che legittimano l’esercizio della potestà legislativa concorrente dello Stato del “coordinamento [...] del sistema tributario” ai sensi degli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione e va quindi esclusa la lamentata lesione delle competenze regionali in materia di autonomia finanziaria, con riferimento all’impugnato comma 4 dell’art. 1 del d.l. n. 148 del 2017».

Anche in questo caso, inoltre, **va negata «l’asserita violazione dell’autonomia finanziaria “sostanziale” della Regione**, in considerazione della mancata **“prova del fatto che l’applicazione della norma impugnata determinerebbe una diminuzione del gettito dei tributi regionali, e in misura tale da comprometterne la funzionalità”** (così come affermato già nella sentenza n. 29 del 2018), non potendosi ritenere sufficiente, a tal fine, la relazione del Dirigente regionale del Settore politiche fiscali e riscossione, la quale, peraltro, mette a confronto archi temporali delle annualità 2016 e 2017 non coincidenti nella durata e non trova riscontro nell’attestazione dell’Agenzia delle entrate-Riscossione relativa alle somme riscosse per conto della Regione Toscana per gli anni 2016 e 2017». Le q.l.c. sono pertanto dichiarate **manifestamente infondate**. [C. Bergonzini]

**PICCOLI COMUNI: RESTA L’OBBLIGO DI ASSOCIARSI
MA SE NE POTRÀ CHIEDERE L’ESONERO**

Corte cost., sent. 24 gennaio – 4 marzo 2019, n. 33, Pres. Lattanzi, red. Antonini

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti n. 3/2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 14, commi 26-31; D.L. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 2012, n. 135; legge della Regione Campania 7 agosto 2016, n. 16, art. 1, commi 110 e 111]

(Art. 3, 5, 77, secondo comma, 95, 97, 114, 117, primo comma – in relazione all’art. 3 della Carta europea dell’autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985,

ratificata e resa esecutiva con legge 30 dicembre 1989, n. 439 – e sesto comma, 118, 119 e 133, secondo comma Cost.)

Il T.A.R. Lazio aveva sollevato diverse questioni di legittimità costituzionale incentrate sull'obbligo, per i Comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti, di associarsi per l'espletamento di determinate funzioni, individuate come fondamentali.

Il giudizio principale era stato promosso da alcuni piccoli Comuni campani e da una loro associazione per chiedere l'annullamento di una circolare del Ministero dell'interno recante, per l'appunto, disposizioni sull'esercizio obbligatoriamente associato delle funzioni fondamentali, a norma dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010.

In primo luogo, la Corte ha dichiarato **l'inammissibilità delle qd d l l sollevate in relazione all'individuazione delle funzioni fondamentali** da parte del legislatore statale (valevole per tutti i Comuni), per carenza di rilevanza rispetto al giudizio *a quo*. Ciò che infatti è rilevante, rispetto alla lite principale, è l'insieme di disposizioni che hanno previsto l'obbligatorio svolgimento di tali funzioni in forma associata da parte dei piccoli Comuni. Altrettanto inammissibile, per carenza di motivazione sulla non manifesta infondatezza, è ritenuta la qd l sollevata in riferimento all'art. 117, sesto comma, per presunta violazione della potestà regolamentare dei Comuni.

La Corte ha ritenuto, invece, **non fondata una qd l sollevata in relazione all'art. 77 Cost. per presunta violazione dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza** (essendo stata introdotta una disciplina ordinamentale per mezzo di un decreto-legge) ribadendo come il proprio sindacato nei casi *de quibus* «rimane circoscritto alla “evidente mancanza di tali presupposti” (sentenza n. 5 del 2018) o alla “manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della relativa valutazione”» (sentenza n. 170 del 2017)». Sotto un diverso profilo, pur riconoscendo che «la trasformazione per decreto-legge dell'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione, è incompatibile, sul piano logico e giuridico, con il dettato costituzionale (sentenza n. 220 del 2013)», la Corte ritiene che la riforma oggetto di censura abbia una «portata innovativa solo parziale», essendo già previste nell'ordinamento sia le convenzioni e l'unione tra Comuni, sia la loro costituzione obbligatoria (cfr. sent. n. 44 del 2014 in relazione ad analoghe censure per i Comuni sotto i 1000 abitanti).

Neppure è fondata la qd l che sosteneva la violazione dell'art. 133 Cost. per svuotamento sostanziale delle funzioni dei piccoli Comuni e la loro attribuzione ad enti diversi e più ampi, con effetti che – ad avviso del giudice rimettente – sarebbero analoghi alla soppressione di determinati Comuni ma in assenza del meccanismo procedimentale indicato dall'art. 133 della Costituzione. Sul punto, la Corte osserva come non vi sia in realtà nessuna soppressione di enti e come l'attribuzione di determinate funzioni non comporti un vincolo costituzionale di esercizio in forma “individuale”.

Tuttavia i giudici costituzionali ritengono che l'obbligo imposto ai piccoli Comuni, come formulato dal legislatore, appare irragionevolmente rigido, laddove non tiene in considerazione tutti i casi nei quali lo svolgimento in forma associata risulti oggettivamente impossibile o controproducente, *i.e.* quelli in cui: «a) non esistono Comuni confinanti parimenti obbligati; b) esiste solo un Comune confinante obbligato, ma il raggiungimento del limite demografico minimo comporta la necessità del coinvolgimento di altri Comuni non posti in una situazione di prossimità; c) la collocazione geografica dei confini dei Comuni non consente, per esempio in quanto montani e caratterizzati da particolari “fattori antropici”, “dispersione territoriale” e “isolamento” (sentenza n. 17 del 2018), di raggiungere gli obiettivi cui eppure la norma è rivolta». In tali casi **«l'ingegneria legislativa non combacia con la geografia funzionale, il sacrificio imposto all'autonomia comunale non è in grado di raggiungere l'obiettivo cui è diretta la normativa stessa; questa finisce così per imporre un sacrificio non necessario, non**

superando quindi il test di proporzionalità (ex plurimis sentenze n. 137 del 2018, n. 10 del 2016, n. 272 e n. 156 del 2015)».

Conseguentemente, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 28 dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010 «nella parte in cui non prevede la possibilità, in un contesto di Comuni obbligati e non, di dimostrare, al fine di ottenere l'esonero dall'obbligo, che a causa della particolare collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali, del Comune obbligato, non sono realizzabili, con le forme associative imposte, economie di scala e/o miglioramenti, in termini di efficacia ed efficienza, nell'erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento»

La Corte rivolge altresì un monito al Legislatore «sui gravi limiti che, rispetto al disegno costituzionale, segnano l'assetto organizzativo dell'autonomia comunale italiana, dove le funzioni fondamentali risultano ancora oggi contingentemente definite con un decreto-legge che tradisce la prevalenza delle ragioni economico finanziarie su quelle ordinamentali».

È infine dichiarata l'illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate della legge regionale campana (che individuava la «dimensione territoriale ottimale e omogenea per lo svolgimento in forma obbligatoriamente associata delle funzioni fondamentali») per mancata concertazione con i Comuni interessati e con il Consiglio delle Autonomie Locali, in forza di un obbligo imposto dalla normativa statale [F. Conte]

DINAMICHE DEL PROCESSO AMMINISTRATIVO E DOMANDA DI EQUA RIPARAZIONE PER ECCESSIVA DURATA DEL PROCESSO.

Corte Cost. Sent. 6 febbraio – 6 marzo 2019, n. 34, Pres. Lattanzi, Red. Morelli

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 54, co. 2, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito in l. 6 agosto 2008, n. 133, come modificato dall'art. 3, comma 23, Allegato 4, del D.lgs 2 luglio 2010, n.104 e dall'art. 1, comma 3, lettera a), n. 6, del D.lgs 15 novembre 2011, n. 195]

(artt. 117, co. 1 Cost e artt. 6, par. 1, 13 e 46, par. 1, CEDU.)

Con una serie di ricorsi promossi sia dalla Corte di Cassazione, sia dalla Corte d'appello di Napoli, viene contestata l'illegittimità costituzionale dell'art. 54, co. 2, del D.l. 25 giugno 2008, n. 112, recante *Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*, che, alla luce di plurime modificazioni risulta del seguente tenore: «[l]a domanda di equa riparazione non è proponibile se nel giudizio dinanzi al giudice amministrativo in cui si assume essersi verificata la violazione di cui all'art. 2, comma 1, della legge 24 marzo 2001, n. 89, non è stata presentata l'istanza di prelievo di cui all'articolo 71, comma 2, del codice del processo amministrativo, né con riguardo al periodo anteriore alla sua presentazione». In particolare, i giudici rimettenti lamentano il contrasto della norma *de qua* con l'art. 117, co. 1, della Costituzione in relazione agli artt. nn. 6, par. 1, 13 e 46, par. 1, della CEDU.

Secondo la Consulta, «l'istanza di prelievo, cui fa riferimento l'art. 54, comma 2, del d.l. n. 112 del 2008 [...], non costituisce un adempimento necessario ma una mera facoltà del ricorrente [...], con effetto puramente dichiarativo di un interesse già incardinato nel processo e di mera "prenotazione della decisione" (che può comunque intervenire oltre il termine di ragionevole durata del correlativo grado di giudizio), risolvendosi in un adempimento formale, rispetto alla cui violazione la, non ragionevole e non proporzionata, sanzione di improponibilità della domanda di indennizzo risulta non in sintonia né con

l'obiettivo del contenimento della durata del processo né con quello indennitario per il caso di sua eccessiva durata». Conseguentemente, la disposizione impugnata, «applicabile *ratione temporis* in tutti i giudizi *a quibus*», si segnala per essere in contrasto con «l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6, paragrafo 1, e 13 CEDU, restando assorbita ogni altra censura» e conseguentemente ne viene dichiarata l'incostituzionalità [C. Drigo].

RAGIONEVOLE L'AMMISSIONE AL PATROCINO A SPESE DELLO STATO SOLO PER LE ONLUS CHE NON SVOLGANO ATTIVITÀ ECONOMICA

Corte cost., sent. 9 gennaio - 6 marzo 2019, n. 35, Pres. Lattanzi, red. Modugno

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[d.P.R. n. 115/2002, art. 19, ult. comma]

(art. 2, 3 e 24 Cost.)

Il caso nasce dal reclamo proposto dalla Pubblica Assistenza Avis Onlus di Montemarciano contro il provvedimento di diniego di ammissione al patrocinio a spese dello Stato, adottato dalla competente commissione sul presupposto che l'associazione rientrava nel novero dei soggetti che perseguono il cosiddetto lucro oggettivo, esclusi dal beneficio in parola.

Il Giudice amministrativo marchigiano – effettuata in merito una verifica relativamente al rispetto dei limiti reddituali da parte dell'associazione ricorrente (memore di Corte cost., ord. 128/2016) – rammenta come l'istituto del patrocinio a spese dello Stato costituisca «diretta attuazione» del diritto di azione e difesa in giudizio di cui all'art. 24 Cost. e che per poterne usufruire non sia sufficiente l'assenza dello scopo di lucro, ma sia anche necessario che l'ente non profit non eserciti un'attività economica. Se è indubbio che l'associazione non persegua finalità di lucro, tuttavia la stessa non avrebbe dimostrato di non svolgere attività economica: da ciò, dovrebbe conseguire il rigetto della istanza oggetto di scrutinio da parte del giudice a quo. In particolare, non sarebbe provato che l'associazione ricorrente non intenda prestare i servizi erogati tendendo al pareggio del bilancio fra costi e ricavi. Di qui, i dubbi di costituzionalità sull'art. 119 del d.P.R. n. 115 del 2002, «nella parte in cui non consente l'accesso al gratuito patrocinio ad un ente di volontariato – che svolga un'attività di sicuro rilievo sociale – solo in quanto soggetto esercente un'attività economica», per violazione degli artt. 2, 3 e 24 Cost.

Le associazioni di volontariato, e gli enti non profit in generale, sono formazioni sociali ove si svolge la personalità dell'uomo e alle quali, in base all'art. 2 Cost., devono essere garantiti i medesimi diritti degli individui, sicché si realizzerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento, con violazione del principio d'eguaglianza, nel consentire l'accesso al beneficio del patrocinio a spese dello Stato ad una persona fisica che eserciti attività economica e non anche a un ente che eserciti la stessa attività, con ulteriore violazione del diritto di azione e di difesa di cui all'art. 24 Cost. La violazione del principio di uguaglianza si apprezzerrebbe anche in ragione della non giustificata disparità di trattamento tra organismi di volontariato che esercitano attività economica e quelli che non la esercitano, dal momento che è lo stesso legislatore a ritenere che, qualora si tratti di attività commerciali e produttive marginali (art. 5, comma 1, lettera g, della legge 11 agosto 1991, n. 266, recante «Legge-quadro sul volontariato»), esse non incidono in alcun modo sulla disciplina giuridica degli organismi stessi. La norma censurata sarebbe, di riflesso, anche irragionevole, nella parte in cui non consente, apparentemente, alcun sindacato

sulla rilevanza o sulla marginalità dell'attività economica svolta, che di per sé costituisce preclusione all'ammissione al beneficio.

Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'inammissibilità delle questioni sollevate per carenza di motivazione e declinando una serie di argomentazioni inerenti in particolare l'infondatezza delle questioni sollevate alla luce del parametro dell'art. 3 Cost.

La Corte costituzionale, nella pronuncia in commento, rileva in primo luogo come, poiché il d.P.R. n. 115 del 2002 delinea per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato un apposito procedimento giurisdizionale (ordd. n. 128/2016 e n. 144/1999), del tutto autonomo rispetto al procedimento volto a esaminare il merito della pretesa fatta valere dinanzi al giudice, ai fini della corretta instaurazione dell'odierno giudizio in via incidentale, ciò che è necessario e sufficiente è che il giudice a quo abbia plausibilmente motivato, oltre che sul generale limite di reddito e sull'assenza di fini di lucro dell'associazione (artt. 76 e 119 d.P.R. n. 115/2002), sulla non manifesta infondatezza della pretesa che si intende far valere in giudizio, presupposto richiesto dall'art. 122 del citato d.P.R. per essere ammessi al patrocinio a spese dello Stato.

La Corte accoglie l'eccezione di inammissibilità della questione sollevata ai sensi dell'art. 2 Cost. nella misura in cui la motivazione risulta meramente descrittiva del parametro costituzionale evocato. Diversamente non appare fondata la questione di cui all'art. 24 Cost. che nell'argomentare del giudice a quo viene assorbita dal riferimento alla violazione del principio di eguaglianza.

La Corte, in questo senso, rileva come la disciplina legislativa del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti «risulti assoggettata, sin dal suo esordio, ad un regime differenziato a seconda del tipo di controversie cui il beneficio sia applicabile», in virtù dell'intrinseca diversità dei modelli del processo civile, penale e amministrativo (sentenza n. 237/2015). E ciò anche in ragione della considerazione che, «[i]n tema di patrocinio a spese dello Stato, è cruciale l'individuazione di un punto di equilibrio tra garanzia del diritto di difesa per i non abbienti e necessità di contenimento della spesa pubblica in materia di giustizia» (sentenza n. 16 del 2018).

Da un lato l'ontologica diversità del processo penale rispetto alle controversie civili, amministrative, contabili, dall'altro le particolari esigenze di difesa di chi subisce l'azione penale, hanno determinato l'opportunità che, nel processo penale, sia approntato un sistema di garanzie che assicuri al meglio l'effettività del diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost. escludendo che sia costituzionalmente necessario che il legislatore definisca un modello unitario per i diversi giudizi, dove vengono in gioco beni diversi dall'inviolabile libertà personale (sentenze n. 237/2015 e n. 287/2008).

Peraltro l'area attinta dal dubbio di costituzionalità presenta un ampio margine di discrezionalità del legislatore, il quale non può non parametrare le diverse opzioni sulla falsariga delle risorse finanziarie limitate, anche per l'esigenza di contenere le spese giudiziali (sentenza n. 178/2017). Tale discrezionalità è stata esercitata entro i confini costituzionalmente, laddove non appare manifestamente irragionevole la scelta legislativa di escludere dal beneficio enti o associazioni, i quali, se pure non perseguono fini di lucro, esercitano una attività economica che – proprio perché tale, e a prescindere dalla destinazione degli eventuali utili e dalla consistenza di cespiti patrimoniali – consente accantonamenti in vista, fra l'altro, proprio di eventuali contenziosi giudiziali. Diversa e non paragonabile è il regime prescritto per le persone fisiche, per le quali l'attività economica si traduce in un reddito che, sotto soglie che spetta al legislatore determinare (sentenza n. 219 del 2017), giustifica l'intervento dello Stato a tutela e garanzia dell'effettivo esercizio del diritto di azione e di difesa. [S. Rossi]

“LEGGE SEVERINO”: LEGITTIMA LA SOSPENSIONE DALLA CARICA PER CONDANNE PRECEDENTI L'ELEZIONE

Corte cost., sent. 23 gennaio – 6 marzo 2019, n. 36, Pres. Lattanzi, red. de Pretis

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

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 11, comma 1, lettera a), d. lgs. n. 235 del 2012]

(artt. 1, secondo comma, 2, 3, 48 e 51, primo comma, Cost.)

Dopo aver respinto con sent. n. 276/2016 l'ipotesi dell'eccesso di delega, la Corte costituzionale è stata nuovamente chiamata a verificare la legittimità della **cd. Legge Severino in materia di sospensione dalle cariche politiche in conseguenza di sentenze di condanna**: in particolare, della disposizione di cui alla lett. a), art. 11, comma 1, che **in caso di condanna per determinati reati contro la pubblica amministrazione impone la sospensione anche qualora la condanna intervenga prima dell'elezione o della nomina**.

Escluso che la «vocazione» della sospensione sia quella di operare solo a seguito di eventi che si verificano in corso di mandato (la Corte ricorda che dopo la sent. n. 141/1996, in cui aveva dichiarato illegittima l'incandidabilità in caso di condanna non definitiva in quanto «conseguenza irreversibile e dunque sproporzionata», il legislatore aveva legittimamente optato per la sospensione per condanne precedenti l'elezione, mantenendola poi nella normativa del 2012) **il vaglio della Corte si sposta sul bilanciamento effettuato dal legislatore fra gli interessi pubblici e privati in gioco**. La «misura cautelare» è diretta a evitare che i condannati anche in via non definitiva per reati gravi o comunque offensivi della pubblica amministrazione rivestano cariche amministrative. In quanto tale, **non appare irragionevole poiché volta alla «tutela oggettiva del buon andamento e della legalità dell'amministrazione»** (così, sugli istituti della sospensione e della decadenza, già sent. n. 276/2016) **e coerentemente configurata alla luce di tale ratio**. Difatti, **il legislatore ha collegato la conseguenza della sospensione solamente ai reati connessi alla funzione che il sospeso sarebbe chiamato ad assumere, viepiù «temperando in maniera non irragionevole gli effetti automatici della sentenza di condanna non definitiva in ragione del trascorrere del tempo e della progressiva stabilizzazione della stessa pronuncia»** (la sospensione ha la durata limitata di 18 mesi, decorsi i quali senza che la sentenza di condanna sia stata confermata in appello o sia divenuta definitiva, l'eletto entrerà comunque in carica). **Nel bilanciamento è dunque corretto postergare interessi costituzionali quali la protezione del rapporto di fiducia tra eletti ed elettori** (in tal senso rileva *ad adiuvandum* la collocazione della disciplina nella competenza legislativa dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezze, non invece in quella regionale in materia di ineleggibilità e di incompatibilità) **nonché gli interessi protetti dagli artt. 48 e 51 Cost.**

Al contempo, è ragionevole che il risultato del bilanciamento cambi al di fuori dei reati contro la PA poiché cambia uno dei pesi sul piatto della bilancia: così, la norma censurata non pone problemi di legittimità nemmeno rispetto al *tertium comparationis* rappresentato dalla disciplina contenuta nella lett. b) del medesimo comma, ove la sospensione risulta più fortemente temperata, potendo intervenire solo successivamente all'elezione o alla nomina, quando una sentenza di primo grado, confermata in appello, condanni ad una pena non inferiore a due anni di reclusione per un delitto non colposo. [C. Domenicali]

DISCREZIONALITA' LEGISLATIVA E ABROGAZIONE DI NORME PENALI

Corte cost., sent. 23 gennaio – 6 marzo 2019, n. 37, Pres. Lattanzi, Red. Viganò

Questione segnalata nel bollettino delle questioni pendenti n. 3/2018

Giudizio di legittimità in via incidentale

[Art. 2, comma 3, lett. a), n. 2, legge 28 aprile 2014, n. 67; art. 1, comma 1, lett. c), d.lgs. 15 gennaio 2016, n. 7, abrogativo dell'art. 594 del codice penale]

(Artt. 2, 3, 10 e 117 Cost.)

Con la sentenza n. 37/2019, la Corte torna sul tema dell'abrogazione di norme penali, dichiarando l'inammissibilità delle questioni sollevate dal Giudice di pace di Venezia in relazione all'abrogazione del reato di ingiuria.

La corte richiama diffusamente la propria giurisprudenza in tema di **abrogazione di norme incriminatrici. In linea di principio, le questioni relative a tali norme devono dichiararsi inammissibili** (sentt. 330/1996, 71/1983; ordd. 413/2008, 175/2001 e 355/1997), in nome del principio sancito dall'art. 25, secondo comma Cost. e della discrezionalità legislativa nella definizione del penalmente rilevante che ne discende (sentt. 161/2004, 49/2002, ordd. 285/2012, 204/2009, 66/2009, 5/2009, 65/2008, 164/2007). Tale principio conosce tuttavia alcune **eccezioni** (sentt. 236/2018 e 143/2018): fra queste vanno ricordate quelle relative alla necessità di evitare la creazione di c.d. zone franche, sottratte al controllo di legittimità costituzionale, in relazione a norme penali di favore (sent. 394/2006); quelle relative al sindacato su uno scorretto uso del potere legislativo da parte di Consigli regionali (sent. 46/2014), del Governo (sent. 5/2014), o del Parlamento (sent. 32/2014); quelle relative ai casi in cui l'espansione della disciplina sanzionatoria derivi indirettamente dalla "reductio ad legitimitatem di una norma processuale" derivante a sua volta "dall'eliminazione di una previsione a carattere derogatorio di una disciplina generale" (sent. 236/2018); quelle relative, infine, al contrasto tra la norma penale censurata e eventuali obblighi internazionali rilevanti ai sensi degli artt. 11 o 117, comma 1, Cost.

Nessuna di tali ipotesi si concretizza tuttavia rispetto all'abrogazione del reato di ingiuria, non incidente su una norma penale di favore, e avvenuta in pedissequa attuazione della delega contenuta nella legge n. 67 del 2004. Quanto alla violazione di obblighi internazionali, la Corte osserva come, sebbene il diritto all'onore costituisca un diritto fondamentale, da ciò "non discende, necessariamente e automaticamente, l'obbligo per l'ordinamento di assicurarne la tutela mediante sanzioni penali". In assenza di qualsivoglia obbligo di incriminazione, rientra quindi nella **piena discrezionalità del legislatore** l'individuazione delle modalità sanzionatorie più adeguate a tutelare il bene giuridico dell'onore. [M. Morvillo]

COSTITUZIONALMENTE LEGITTIMA L'AUTORIZZAZIONE DELLE CAMERE ALL'UTILIZZO COME MEZZO DI PROVA DEI TABULATI TELEFONICI CHE COINVOLGANO I PARLAMENTARI

Corte cost., sent. 23 gennaio 2019, n. 38, Pres. Lattanzi, red. Zanon

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 6, c. 2°, della legge 20/06/2003, n. 140]

(art. 68 della Costituzione)

Non è incostituzionale la norma che impone al giudice di chiedere alla Camera di appartenenza del parlamentare l'**autorizzazione** a utilizzare in giudizio, come mezzi di prova, i **tabulati telefonici** di utenze intestate a terzi, venute in contatto con quella del parlamentare, in quanto il riferimento, nel terzo comma dell'articolo 68 della Costituzione, a «conversazioni o comunicazioni» induce a ritenere che siano coperti dalla garanzia costituzionale anche i dati ad esse «esteriori». Sono infatti «fatti comunicativi» ricavabili da un tabulato: data e ora delle conversazioni o delle comunicazioni, durata, utenze coinvolte. A sostegno della propria decisione la Consulta adduce, inoltre, come il termine 'comunicazioni' ha, tra i suoi comuni significati, quello di 'contatto', 'rapporto', 'collegamento', evocando dati e notizie che un tabulato telefonico è in grado di rivelare. Del resto, «la ratio della garanzia prevista all'art. 68, terzo comma, Cost. non mira a tutelare un diritto individuale [ad es. *privacy*, *n.d.r.*], ma a proteggere la **libertà della funzione** che il soggetto esercita, in conformità alla natura stessa delle **immunità parlamentari**, volte primariamente alla protezione dell'autonomia e dell'indipendenza decisionale delle Camere rispetto ad indebite invadenze di altri poteri, e solo strumentalmente destinate a riverberare i propri effetti a favore delle persone investite della funzione (sentenza n. 9 del 1970)». Per questi motivi, la garanzia di cui all'art. 68, comma 3 Cost., riguarda anche l'utilizzo in giudizio del tabulato telefonico, in quanto atto idoneo a incidere sulla libertà di comunicazione del parlamentare. [F. Pedrini]

LA REGIONE PUÒ COSTITUIRSI PARTE CIVILE NEI PROCEDIMENTI PENALI RELATIVI A DELITTI DI STAMPO MAFIOSO DEI DELITTI DI STAMPO MAFIOSO

Corte cost., sent. 22 gennaio – 8 marzo 2019, n. 41, Pres. Lattanzi, Red. Prosperetti

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[art. 2, comma 1, della Legge della Regione Veneto n. 1/2018]

(art. 117, comma 2, lett. l), Cost.)

Su ricorso promosso dal Presidente del Consiglio dei Ministri, la Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi in via principale sulla legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della Legge della Regione Veneto n. 1/2018, recante «Modifiche della legge regionale 28 dicembre 2012, n. 48 «Misure per l'attuazione coordinata delle politiche regionali a favore della prevenzione del crimine organizzato e mafioso, della corruzione nonché per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile»», nella parte in cui aggiunge il comma 1-bis all'art. 16 della L.r. n. 48/2012.

La questione di legittimità costituzionale ha ad oggetto l'innesto normativo in virtù del quale il Consiglio regionale ha previsto l'obbligo per la Regione Veneto di costituirsi parte civile nei procedimenti penali relativi a delitti di stampo mafioso (di cui agli artt. 416-bis e 416-ter c.p.) commessi nel territorio della Regione. Ad avviso del ricorrente, la modifica così apportata alla L.r. anteriore lederebbe la competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento penale», di cui all'art. 117, co. 2, lett. l), Cost., ponendosi, altresì, in contrasto con l'art. 74 c.p.p. che, nel disciplinare la legittimazione all'azione civile per le restituzioni e il risarcimento del danno di cui all'art. 185 c.p., si esprime in termini non di obbligo, bensì di facoltà.

Nel merito, la Corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale, giudicando la neo-introdotta obbligatorietà della costituzione di parte civile in capo alla Regione priva di qualsivoglia carattere ordinamentale o processuale, in quanto

insuscettibile di invadere la competenza statale esclusiva in materia di «ordinamento penale», nonché di influire (in senso limitativo) sul potere del giudice di verificare la legittimazione della Regione, i cui interessi siano stati lesi. Secondo l'argomentare della Corte, la disposizione sarebbe espressione legittima del potere di indirizzo politico-amministrativo regionale nella direzione della più ampia tutela degli interessi che possano essere lesi dalla commissione di delitti connotati da una particolare gravità e pericolosità sociale quali, appunto, i delitti di criminalità organizzata di stampo mafioso. [A.C. Visconti]

SCIA: LA SEGNALEZIONE DEL CONTROINTERESSATO SOGGIACE AI TERMINI PREVISTI PER I CONTROLLI DA PARTE DELLA P.A.

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

Corte cost., sent. 6 febbraio – 13 marzo 2019, n. 45, Pres. Lattanzi, red. Coraggio

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

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

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

Il T.A.R. di Firenze è chiamato a pronunciarsi su un'azione ex art. 31 cod. proc. amm. (azione avverso il silenzio della P.A.) promossa da un privato cittadino contro il mancato esercizio dell'Amministrazione dei poteri inibitori ad essa spettanti in relazione ad un intervento edilizio assoggettato a S.C.I.A ai sensi comma 6-ter dell'art. 19 L. 241/1990 come introdotto dal D.L. n. 138 del 2011. Dovendo esprimersi sulla tardività o tempestività della segnalazione, il giudice rimettente rileva che la disposizione non contiene alcuna indicazione espressa sul termine entro il quale il terzo possa sollecitare le "verifiche spettanti all'amministrazione". Ciò contrasterebbe sia con la tutela dell'affidamento di colui che ha depositato la SCIA, sia con ragioni di certezza del diritto e di buon andamento della P.A. Inoltre, la mancata previsione comporterebbe una irragionevole discriminazione rispetto alla diversa ipotesi in cui un intervento sia assoggettato a titolo espresso la cui "reazione" da parte del controinteressato è invece confinata entro termini precisi (60 giorni per l'impugnazione giurisdizionale).

Ad avviso della Corte, tuttavia, pur nell'assenza di un termine espresso in riferimento alla sollecitazione, da parte del terzo, dei poteri (inibitori, repressivi e conformativi) della P.A. questi ultimi resterebbero comunque assoggettati ai termini specificamente fissati dal legislatore. In altre parole «**[I]e verifiche cui è chiamata l'amministrazione ai sensi del comma 6-ter sono dunque quelle già puntualmente disciplinate dall'art. 19, da esercitarsi entro i sessanta o trenta giorni dalla presentazione della SCIA (commi 3 e 6-bis), e poi entro i successivi diciotto mesi (comma 4, che rinvia all'art. 21-novies). Decorsi questi termini, la situazione soggettiva del segnalante si consolida definitivamente nei confronti dell'amministrazione, ormai priva di poteri, e quindi anche del terzo.** Questi, infatti, è titolare di un interesse legittimo pretensivo all'esercizio del controllo amministrativo, e quindi, venuta meno la possibilità di dialogo con il corrispondente potere, anche l'interesse si estingue».

I giudici costituzionali, pertanto, con sentenza interpretativa di rigetto, hanno evidenziato come ogni altra soluzione ermeneutica – che presupporrebbe un "rinnovato" potere dell'Amministrazione a provvedere a seguito di sollecitazione del terzo controinteressato – sarebbe in contrasto, oltre che con il tenore testuale (e sistematico) delle disposizioni, anche con i principi costituzionali di tipicità-legalità dell'azione amministrativa. Nondimeno,

la Corte rileva un potenziale *vulnus* nella posizione soggettiva del terzo, rispetto alla quale sostiene «l'opportunità di un intervento normativo sull'art. 19, quantomeno ai fini, da una parte, di rendere possibile al terzo interessato una più immediata conoscenza dell'attività segnalata e, dall'altra, di impedire il decorso dei relativi termini in presenza di una sua sollecitazione, in modo da sottrarlo al rischio del ritardo nell'esercizio del potere da parte dell'amministrazione e al conseguente effetto estintivo di tale potere». [F. Conte]

**SI RINVIA ANCORA, E SECONDO LA CORTE ANCORA LEGITTIMAMENTE,
L'APPLICAZIONE DELL'ART. 119 COST.**

Corte cost., sent. 20 febbraio - 13 marzo 2019, n. 46, Pres. Lattanzi, red. Morelli

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti 3/2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[art. 1 co. 37 e 778 della legge n. 205 del 2017]

(artt. 3, 5, 97, 117 co. 2 e 3, 119 e 120 Cost.)

Con sentenza n. 46 del 2019, la Corte ha deciso, dichiarando l'inammissibilità di entrambe, due delle undici questioni proposte al suo controllo dalla Regione Veneto con ricorso n. 21 del 2018.

Con la prima questione, che ha ad oggetto il co. 37 dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017, e che è posta con riferimento agli artt. 3, 97, 117 co. 3 e 119, la Regione Veneto ha voluto sottoporre al controllo della Corte l'ulteriore proroga (dal 2015, anno in cui venne disposta con l. n. 208) del blocco degli aumenti dei tributi regionali per l'anno 2019. La Regione Veneto in particolare denuncia il fatto che tale blocco, giustificato solo da un generico intento di contenere la pressione fiscale, le impedisce da un lato di garantire i servizi regionali e i trasferimenti agli enti locali per i servizi di loro competenza. Al netto peraltro del paradosso determinato dal fatto che tale blocco è derogabile dalle Regioni cc.dd. *non virtuose*. Si tratta di una questione che la stessa regione aveva già sottoposto alla sua attenzione nella prima occasione in cui tale blocco fu disposto e che la Corte aveva già giudicato nel modo, e con lo stesso esito, in cui lo giudica con questa pronuncia. Richiamando il suo precedente sul punto la Corte fonda l'inammissibilità del ricorso su due punti in particolare. Uno determinato dall'assenza nel ricorso della *concreta indicazione di elementi pertinenti da cui poter desumere l'asserita alterazione del rapporto tra complessivi bisogni regionali e mezzi per farvi fronte*; l'altro dal fatto che il blocco in questione non riguarda tributi propri regionali.

La seconda questione ha invece ad oggetto il co. 778, che dispone il rinvio al 2020 per l'entrata in vigore dei nuovi meccanismi di finanziamento delle funzioni regionali previsti dal d. lgs. n. 68 del 2011 - che riguardano, in particolare, le nuove modalità di determinazione dell'addizionale regionale IRPEF, sulla compartecipazione IVA basata sulla territorialità della riscossione del gettito, sulla soppressione di alcune categorie di trasferimenti statali e sull'istituzione di un fondo perequativo alimentato dal gettito prodotto da una compartecipazione al gettito IVA. Si tratta, ad avviso della Regione, di un rinvio (finora protrattosi per sette anni) che dimostra la volontà dello Stato di determinare la permanente inattuazione dell'art. 119 Cost., che finirebbe per compromettere la stessa autonomia regionale. Si tratta invece, secondo la Corte, di una manovra che determina una riduzione di disponibilità finanziaria che non comporta uno squilibrio incompatibile con le esigenze di spesa regionale. Su questo punto in particolare ritiene la Corte non che non

sia evidenziato dal ricorso una concreta riduzione di disponibilità finanziaria in pregiudizio. Per tale ragione, l'astrattezza delle questione, che si presenta come una mera doglianza che non lascia apprezzare l'effettiva lesione delle prerogative regionali, determina per la Corte l'impossibilità di svolgere un esame nel merito. [A. Arcuri]

LA CORTE COSTITUZIONALE IN MATERIA DI LEGGI DI INTERPRETAZIONE AUTENTICA E DI SGRAVI CONTRIBUTIVI

Corte cost., sent. 5 febbraio 2019 – 15 marzo 2019, n. 49, Pres. Lattanzi, Red. Sciarra

Giudizio di legittimità in via incidentale

[Art. 32, c. 7° ter, del decreto-legge 21/06/2013, n. 69, convertito, con modificazioni, nella legge 09/08/2013, n. 98]

(artt. 3 e 24 Cost.)

Il Tribunale ordinario di Ravenna (sezione lavoro) solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 7-ter, secondo periodo, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia) che prevedeva **l'esclusione della ripetizione di eventuali versamenti contributivi versati ma non dovuti** in base ad **un'interpretazione autentica**, presente nella stessa norma. Il legislatore nella norma in questione infatti aveva aderito all'interpretazione estensiva dell'art. 9, comma 5, della legge n. 67 del 1988 (legge finanziaria del 1988) che riconosceva **«il pagamento dei contributi previdenziali e assicurativi in misura ridotta anche a favore delle cooperative e dei consorzi che non operano in zone agricole svantaggiate e di montagna**, in misura proporzionale alla quantità del prodotto conferito che i soci abbiano coltivato o allevato in tali territori, anche mediante la stipulazione di contratti agrari di natura associativa», decidendo di **valorizzare così la provenienza del prodotto** e non il contesto operativo in cui i consorzi o le cooperative agivano (se o no in zone agricole svantaggiate o di montagna). Una volta effettuata questa scelta da parte del legislatore, che è di vera e propria interpretazione autentica del legislatore («applicando anche alle fattispecie pregresse il significato normativo che il legislatore sceglie di enucleare tra le plausibili varianti di senso di una determinata previsione»), **la norma in questione incide anche sui rapporti pendenti e pone però allo stesso tempo come irripetibili i versamenti contributivi effettuati prima dell'entrata in vigore della norma**. Questo profilo risulta per i giudici costituzionali irragionevole perché ben può il legislatore non estendere al passato gli effetti temporali di un regime contributivo più favorevole, ma una volta deciso al contrario in questo senso, i versamenti effettuati indebitamente devono poter essere restituiti. In una disciplina di tal sorta si insinuerebbe altrimenti una vera e propria **«contraddizione formale»**, **qualificando un versamento come non dovuto e dall'altra però impedendo la ripetizione degli importi già versati**. Si creerebbe così in definitiva una disparità di trattamento ex art. 3 Cost. tra coloro che hanno effettuato i contributi non più dovuti e coloro che invece non l'avevano fatto, creando una situazione di indebito vantaggio. Per questi motivi si giunge alla incostituzionalità della norma, essendo **«l'intervenuto pagamento, un dato contingente ed estrinseco rispetto alla ratio del beneficio»** e divenendo un elemento distintivo di fattispecie omogenee. Ad un trattamento deteriore dell'obbligato fa riscontro dunque al contrario una disciplina di incongruo privilegio per chi invece non aveva ancora versato l'importo dovuto precedentemente, che non può superare il vaglio di costituzionalità. [F. Medico]

ASSEGNO SOCIALE AGLI STRANIERI: E' LEGITTIMO CONDIZIONARLO ALLA TITOLARITA' DEL PERMESSO DI SOGGIORNO UE DI LUNGO PERIODO

Corte cost., sent. 4 dicembre 2018 – 15 marzo 2019, n. 50, Pres. Lattanzi, red. Prosperetti

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti n. 2/2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 80, comma 19, l. n. 388 del 2000 (legge finanziaria 2001)]

(artt. 3, 38, 10, comma 1 e comma 2, 117, primo comma, Cost., questi ultimi in relazione all'art. 14, CEDU)

L'assegno sociale è una prestazione di carattere assistenziale che a prescindere dal versamento dei contributi spetta ai cittadini indigenti e privi di pensione che abbiano compiuto il sessantacinquesimo anno di età. I ricorrenti reputano discriminatorio e irragionevole che il diritto a percepire tale assegno da parte degli stranieri extracomunitari sia subordinato dalla legge alla titolarità della carta di soggiorno (sostituita dal permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, ovvero sia almeno da 5 anni).

In primo luogo, il giudice costituzionale chiarisce che la residenza continuativa per almeno dieci nel territorio nazionale, richiesta sia per gli italiani che per gli stranieri dal d.l. 112/2008, è da ritenersi per gli stranieri requisito cumulativo, non sostitutivo, rispetto al possesso del suddetto permesso di soggiorno Ue.

Ciò detto, la prospettiva adottata dalla Corte si allinea alla giurisprudenza precedente, secondo cui la possibilità di differenziare l'accesso alle provvidenze sociali non è preclusa al legislatore, ma la sua legittimità dipende dalla natura della singola prestazione: solo qualora il tipo di servizio non sia intrinsecamente legato ai bisogni della persona la causa della normativa può essere legata alla logica del rapporto stabile con il territorio (sent. n. 222/2013). **Per le prestazioni assistenziali eccedenti i bisogni primari dell'individuo, «la limitatezza delle risorse disponibili» esige che il legislatore possa «graduare con criteri restrittivi, o financo di esclusione, l'accesso dello straniero extracomunitario a provvidenze ulteriori», purché si tratti di condizioni non arbitrarie, irragionevoli o intrinsecamente discriminatorie. Entro tali limiti, una determinata provvidenza ben può rappresentare «il corollario dello stabile inserimento dello straniero in Italia».** Nel caso di specie, il modo in cui è configurato il **permesso di soggiorno Ue per soggiornanti di lungo periodo**, che **«diversamente dalla mera residenza legale in Italia»** è subordinato a requisiti - quali la produzione di un reddito, la disponibilità di un alloggio e la conoscenza della lingua italiana - **«in sé indici non irragionevoli»** di una partecipazione alla vita della società, lo rende un'attestazione dell'**inserimento socio-giuridico del cittadino extracomunitario al quale l'ordinamento legittimamente può decidere di far conseguire il godimento di un sussidio concesso al cittadino.** [C. Domenicali]

SULLA DISTINZIONE TRA SOCIETÀ DI RISCOSSIONE A PARTECIPAZIONE PUBBLICA E SOCIETÀ PRIVATE: IL CASO DI SOGET SPA CHE NON PUÒ QUALIFICARSI COME AGENTE DI RISCOSSIONE

Corte cost., sent. 6 febbraio 2019 – 15 marzo 2019, n. 51, Pres. Lattanzi, red. Antonini

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 1, cc. 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo, della l. 190/2014]

(Artt. 3, 24, 53, 81, 97, 103, 111 – questo in relazione all'art. 6 CEDU come ripreso dall'art. 47 Carta UE – e 119, cc. 1, 2, 4 Cost.)

Il Giudice delle leggi dichiara inammissibili le q.l.c. dell'art. 1, cc. 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo, della l. 190/2014, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)", sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, 53, 81, 97, 103, 111 e 119, cc. 1, 2, 4 Cost. Le questioni, proposte in un giudizio innanzi la Corte dei Conti - Sezione giurisdizionale per l'Abruzzo, riguardano una vicenda che coinvolge la società di riscossione Società di gestione entrate e tributi (SOGET) spa e l'ente creditore Comune di Teramo. Nel merito le questioni riguardano: la previsione per l'ente creditore «di esercitare il controllo sulle quote iscritte a ruolo fino alla scadenza dei termini in parola (rinviando, così, l'azione di controllo fino al biennio 2038/2039 per i ruoli del 2000) e il divieto di sottoporre a controllo le quote di valore inferiore o pari a 300 euro. Queste previsioni si porrebbero in contrasto con l'art. 3 Cost. in relazione al principio di ragionevolezza; con gli artt. 24 e 103 Cost., poiché limiterebbero l'accesso alla «tutela giurisdizionale dinanzi al giudice contabile»; con l'art. 111 Cost. (in relazione all'art. «6 CEDU come ripreso dall'art. 47 Carta UE»), per violazione del principio della effettività della tutela giurisdizionale; con gli artt. 81 e 97 Cost. in relazione al principio degli equilibri di finanza pubblica e al buon andamento dell'organizzazione dei pubblici uffici; con l'art. 53 Cost. per quel riguarda la parità nei confronti di tutti i contribuenti. **Per la Corte costituzionale le questioni sono inammissibili perché errato è il presupposto interpretativo dal quale muovono le doglianze. Questo perché «si attribuisce alla SOGET spa la qualità di agente della riscossione del Comune di Teramo, laddove risulta [...] che tale società è, invece, una cessionaria del ramo di azienda relativo alle attività svolte in regime di concessione per conto degli enti locali; essa pertanto non può annoverarsi tra gli «agenti della riscossione», cui unicamente il legislatore ha inteso riferire la disciplina censurata».** La Corte ricava tale assunto sia dalla lettura testuale della disciplina di riferimento, sia dall'analisi storico-sistematica della normativa in materia di proroghe. Ne deriva che deve distinguersi la disciplina riferita alle società di natura privatistica rispetto alle società di natura pubblicistica. **«Le disposizioni censurate, data la loro ratio e la loro formulazione letterale** (in quanto fanno espresso riferimento agli «agenti della riscossione» e riguardano solo i ruoli da questi assunti in carico), **sono riferibili esclusivamente a determinate società di riscossione a partecipazione pubblica».** Questo significa che **«le stesse disposizioni non sono, quindi, applicabili a società come SOGET spa, società privata di riscossione, nata a seguito dello "scorporo" del ramo di azienda da parte di un concessionario nazionale della riscossione. «I giudizi di impugnazione instaurati da SOGET spa avverso i provvedimenti con cui il Comune di Teramo ha rifiutato il discarico per inesigibilità sono pertanto regolati a norma dell'art. 3, comma 24, lettera b), del d.l. n. 203 del 2005, come convertito nella legge n. 248 del 2005 (riguardando «ruoli consegnati fino alla data del trasferimento» del ramo d'azienda effettuato dal concessionario nazionale), non dalla normativa censurata ma dalla disciplina ordinariamente prevista negli artt. 19 e 20 del d.lgs. n. 112 del 1999, salva, in quanto ancora applicabile *ratione temporis*, la deroga disposta dall'art. 59, commi 4-quater e 4-quinquies, del medesimo decreto».** [Y. Guerra]

**CE LO CHIEDE L'EUROPA.
ASSEGNI FAMILIARI E STRANIERI PRIVI DELLA "CARTA DI SOGGIORNO"**

Corte cost., ord. 5 febbraio - 15 marzo 2019, n. 52, Pres. Lattanzi, red. Cartabia

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[L. n. 448/1998, art. 65, comma 1 come mod. da L. n. 97/2013; D.lgs. n. 151/2001, art. 74, comma 1]

(art. 3, 10 secondo comma, 38 Cost.)

Il Giudice del lavoro di Torino ha sollevato questione di costituzionalità della disciplina normativa desumibile dalla L. n. 448/1998 e n. 151/2001 nella parte in cui limitano ai soli cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo l'accesso all'assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori e a quello di maternità, per contrasto con gli artt. 3, 10, comma 2 – quest'ultimo in relazione all'art. 14 Cedu – e 38 della Costituzione.

Il giudice rimettente sottolinea come non sia stato possibile procedere alla disapplicazione delle disposizioni in questione «in quanto il contrasto che parte ricorrente rileva con la normativa comunitaria riguarda norme di principio, espresse in direttive, e alle quali l'Italia ha comunque dato attuazione (proprio con la L. n. 97/2013)», né vi sarebbe spazio per un'interpretazione costituzionalmente orientata, in quanto le disposizioni sottoposte al vaglio di costituzionalità sono chiare nel richiedere espressamente, per i cittadini di paesi terzi, il possesso del titolo di soggiorno di lungo periodo.

Il Tribunale – richiamata la giurisprudenza costituzionale che ha riconosciuto il diritto dei cittadini stranieri a godere di previdenze il cui riconoscimento è stato limitato dalla legge dello Stato al possesso dell'allora carta di soggiorno (Corte cost., n. 230 e n. 22/2015, n. 40/2013, n. 187/2010, n. 11/2009 e n. 306/2008) – sottolinea come la normativa censurata violerebbe anzitutto i principi di cui all'art. 3 Cost., poiché, da un lato, avrebbe introdotto «un'ingiustificata disparità di trattamento tra cittadini italiani e cittadini stranieri, entrambi legalmente soggiornanti nel territorio nazionale, laddove soltanto per i secondi è previsto l'ulteriore requisito di essere in possesso della carta o del permesso di soggiorno CE per i soggiornanti di lungo periodo» e, dall'altro, sarebbe affetta da un vizio di irragionevolezza laddove subordina «il diritto alla ricezione di tali assegni al possesso del permesso di soggiorno CE di lungo periodo, per ottenere il quale, come emerge dalla normativa, è necessario il possesso di un certo reddito minimo», con un'ulteriore ingiustificata discriminazione tra cittadini stranieri legalmente soggiornanti in Italia, titolari di carta o «permesso di soggiorno CE di lungo periodo», e cittadini stranieri legalmente soggiornanti per il medesimo periodo, ma privi di tale certificazione.

Sarebbe altresì violato l'art. 10, comma 2, Cost., in relazione all'art. 14 CEDU, che vieta ogni discriminazione fondata sull'origine nazionale, in quanto la disciplina censurata introdurrebbe un trattamento diversificato tra cittadini italiani e stranieri in ordine al godimento del diritto degli assegni richiesti, subordinandolo, solo per questi ultimi, al possesso della carta o del «permesso di soggiorno CE di lungo periodo». Inoltre vi sarebbe una violazione dell'art. 38 Cost. sarebbe lesa, in quanto il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale del cittadino straniero, legalmente soggiornante in Italia da più di cinque anni verrebbe limitato dal possesso di una certificazione di tipo amministrativo.

Nel giudizio si è costituita la parte ricorrente dinanzi al Tribunale di Torino, chiedendo che la dichiarazione di manifesta inammissibilità delle questioni sollevate per insufficienza della motivazione in punto di rilevanza. In particolare il giudice a quo non avrebbe spiegato le ragioni per cui la controversia non si sarebbe potuta risolvere applicando la normativa europea e pattizia, atteso che un esame più approfondito della normativa europea avrebbe

permesso al giudice di applicare direttamente il principio di parità di trattamento in materia di sicurezza sociale previsto dagli artt. 3 e 12 della direttiva 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011 ovvero il divieto di discriminazione in materia di previdenza sociale previsto dall'art. 65 del già citato Accordo euromediterraneo con il Regno del Marocco.

A giudizio della Corte l'ordinanza di rimessione si basa su una inesatta e incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento, all'interno del quale deve essere compreso il problema del diritto alla titolarità dell'assegno di maternità e dell'assegno per nuclei familiari con più di tre figli, da parte di cittadini di paesi terzi. L'ordinanza infatti si riferisce genericamente ed erroneamente a «norme di principio, espresse in direttive, e alle quali l'Italia ha comunque dato attuazione (proprio con L. n. 97/2013)», richiamando così indirettamente e impropriamente solo la normativa relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, non riferibile alla controversia in esame in quanto la ricorrente è sprovvista proprio di detto status. Al contempo risulta del tutto ignorata la direttiva 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, che all'art. 12 riconosce a determinate categorie di cittadini di paesi terzi il diritto alla parità di trattamento con i cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne i settori della «sicurezza sociale» [tra cui rientrano «le prestazioni di maternità» (lettera b) e «le prestazioni familiari» (lettera j)], come definiti dal regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004.

Peraltro il titolo di soggiorno posseduto dalla ricorrente potrebbe rientrare nella categoria di beneficiari individuata dall'art. 3, par. 1, lett. b), della direttiva 2011/98/UE, atteso che il permesso di soggiorno per ricongiungimento familiare è un titolo che non preclude al cittadino di un paese terzo di lavorare in Italia. Non da ultimo il giudice a quo ha ignorato il diritto vivente, ovvero la copiosa giurisprudenza di merito espressasi in materia e, soprattutto, le pronunce della Corte di giustizia dell'Unione europea, più volte intervenuta sulla portata del principio di parità di trattamento di cui all'art. 12 della citata direttiva 2011/98/UE.

In conclusione, la Corte, come aveva già avuto modo di rilevare nell'ord. n. 95/2017, sottolinea, nel dichiarare inammissibile la questione, come il giudice rimettente avrebbe dovuto prendere in esame la suddetta direttiva 2011/98/UE – e in particolare il principio di parità di trattamento, come interpretato dalla Corte di giustizia – e valutarne l'applicabilità nel caso sottoposto al suo giudizio [S. Rossi]

INDENNIZZO PER SOGGETTI AFFETTI DA SINDROME DA TALIDOMIDE: IRRAGIONEVOLE LA DECORRENZA PER I NATI NEL 1958

Corte cost., sent. 5 febbraio – 20 marzo 2019, n. 55, Pres. Lattanzi, red. Zanon

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 21-ter, comma 1, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113 (Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2016, n. 160]

(art. 3 Cost.)

La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 21-ter, comma 1, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113 (Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2016, n. 160, nella parte in cui estende

ai soggetti affetti da sindrome da talidomide, nati nell'anno 1958 e nell'anno 1966, l'indennizzo per i danni provocati da vaccinazioni obbligatorie, ma solo a decorrere dalla data di entrata in vigore della norma impugnata (21 agosto 2016). Diversamente, per le persone nate tra il 1959 e il 1965, il legislatore aveva previsto il diritto a tale indennizzo a decorrere dal 1° gennaio 2008.

La questione origina nell'ambito di un giudizio dinanzi al Tribunale di Bergamo, nella funzione di giudice del lavoro, in cui una persona, nata nel 1958 e affetta da focomelia causata dalla sindrome da talidomide, impugnava il provvedimento con il quale il Ministero della Salute respingeva la sua richiesta di indennizzo, che la norma impugnata estendeva anche ai nati nell'anno 1958 (oltre che a quelli nati nel 1966).

Il giudice remittente evidenzia che, se da un lato non vi è dubbio che il ricorrente nel procedimento principale abbia diritto all'indennizzo previsto dal legislatore, dall'altro lato si pone un dubbio di legittimità costituzionale relativo alla decorrenza dell'indennizzo stesso.

La disposizione impugnata prevede, infatti, che la decorrenza per l'indennizzo per i soggetti affetti da sindrome da talidomide, nati nel 1958 e nel 1966, corrisponda alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto che ha esteso la finestra anagrafica degli aventi titolo alla prestazione (21 agosto 2016). Tale norma introduce, dunque, **un'irragionevole disparità di trattamento** tra i soggetti nati nel 1958 e nel 1966 e quelli, affetti dalle medesime patologie, nati tra il 1959 e il 1965, che possono beneficiare del medesimo indennizzo a partire dal 1° gennaio 2008, secondo quanto previsto dall'art. 2, co. 363, della legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria 2008). Quest'ultima disposizione aveva riconosciuto ai soggetti affetti da sindrome da talidomide l'indennizzo previsto dall'art. 1 della legge 29 ottobre 2005, n. 229, per i danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie. Successivamente, il legislatore aveva limitato tale beneficio ai nati nel periodo 1959-1965 (decreto-legge n. 207/2008, convertito con modificazioni nella l. n. 14/2009).

La questione di legittimità costituzionale attiene al diverso trattamento, lesivo del principio di eguaglianza, che il legislatore ha riservato a due situazioni identiche.

Dopo aver chiarito che il giudizio di ragionevolezza attiene al medesimo indennizzo, la Corte costituzionale rammenta che «Il diritto a misure come quella in esame, a norma degli artt. 2 e 38 Cost., non è indipendente dal necessario intervento del legislatore, al quale spetta apprezzare qualità, misura e modalità di erogazione delle provvidenze, nonché la loro gradualità, in relazione a tutti gli elementi di natura costituzionale in gioco, compresi quelli finanziari (sentenze n. 226 del 2000 e n. 118 del 1996), componendo nell'equilibrio del bilancio le scelte di compatibilità e di priorità nelle quali si sostanziano le politiche sociali dello Stato (sentenza n. 27 del 1998)».

Imponendo ai soli nati negli anni 1958 e 1966 una diversa decorrenza per il medesimo beneficio, il legislatore ha introdotto una disparità di trattamento priva di giustificazione e lesiva dell'art. 3 Cost. Ne deriva l'illegittimità della norma impugnata nella sola parte in cui prevede la decorrenza del beneficio a partire dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, anziché dalla «medesima data prevista per i soggetti nati negli anni dal 1959 al 1965». [L. Busatta]

SUI FONDI PER LA PROGETTAZIONE DEGLI ENTI LOCALI, “DISTRETTI DEL CIBO” E TRASPORTO PUBBLICO LOCALE, L'NTESA CON LE REGIONI È NECESSARIA

Corte cost., sent. 20 febbraio – 20 marzo 2019, n. 56; sent. 20 febbraio - 5 aprile 2019, n. 72; sent. 20 febbraio - 9 aprile, n. 74, Pres. Lattanzi, redd. de Pretis, Zanon, Barbera;

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[art. 1, commi 71, 499, 1079, 1080, l. n. 205/2017]

(artt. 5, 117, co. 3 e 4, 118, 119, 120 Cost.)

Con le **tre** sentenze indicate la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge n. 205 del 2017 (legge di bilancio 2018), **censurate dalla Regione Veneto** in materia di **fondi per la progettazione degli enti locali, istituzione dei c.d. "distretti del cibo" e trasporto pubblico locale**. La dichiarazione di illegittimità colpisce le disposizioni nella parte in cui **non prevedono l'intesa** con le Regioni, in casi di "concorrenza di competenze" o di potestà legislativa regionale residuale.

1) Nel primo caso (**sent. n. 56**) viene censurata l'istituzione di un **Fondo per cofinanziare la progettazione degli enti locali** per la messa in sicurezza di edifici e strutture pubbliche, nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (co. 1079). Il successivo co. 1080, il quale stabilisce che i criteri, le modalità di accesso, la selezione e il cofinanziamento dei progetti, sono definiti con d.m., viene **impugnato** per contrasto con il **principio di leale collaborazione** e con gli artt. 117, terzo comma, 118 e 119 Cost., perché istituirebbero un «fondo statale a destinazione vincolata in un ambito materiale dove si realizza una concorrenza di competenze», senza prevedere **alcuna forma di concertazione** con le Regioni ai fini dell'adozione del d.m.

Per la Corte la censura si appunta solo sul mancato coinvolgimento degli enti territoriali nell'adozione del d.m. attuativo, previsto dal comma 1080, che determinerebbe una compressione dell'autonomia regionale e del principio di leale collaborazione.

La motivazione della Corte evidenzia come, mentre prima della riforma costituzionale del 2001 i **lavori pubblici** rappresentavano una materia di competenza concorrente («lavori pubblici di interesse regionale»), nel quadro costituzionale attuale essi **"non integrano una vera e propria materia**, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono" e pertanto possono essere ascritti, di volta in volta, a potestà legislative diverse. **Nella specie**, gli interventi relativi alle opere previste nei commi censurati riguardano la «messa in sicurezza di edifici e strutture pubbliche», **intersecando la competenza statale esclusiva della «sicurezza» con le materie concorrenti del «governo del territorio» e della «protezione civile»**. Si ravvisa dunque un **caso di concorrenza di competenze**, non potendo ritenersi prevalente l'attinenza alla materia della sicurezza, come invece affermato dalla difesa statale. È **necessaria** pertanto **l'intesa in Conferenza unificata**.

2) Le medesime ragioni inducono la Corte a dichiarare **fondata** la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, **co. 499**, della l. n. 502/2017, promossa in riferimento agli artt. 5, 117, co. 3 e 4, 118 e 120 Cost., sotto il profilo della **violazione del principio di leale collaborazione**, nonché in riferimento all'art. 119 Cost. (**sent. n. 72**).

La disposizione impugnata, che novella la disciplina sui c.d. distretti rurali e agroalimentari denominandoli **«distretti del cibo»**, è finalizzata a sostenerne gli interventi per la creazione e il consolidamento, nonché ad agevolare le attività agricole e agroalimentari ad essi connesse. **La censura si appunta sulla** parte della disposizione che indica come i **criteri** e le modalità per attuare gli interventi di creazione e consolidamento dei distretti **siano definiti con d.m.** delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, **"sentita" la Conferenza Stato-Regioni, senza prevedere un'intesa** con la Conferenza stessa.

Per la Corte è evidente che le finalità che il legislatore statale intende perseguire attraverso l'istituzione dei distretti incide in un vasto ambito di materie, interessando competenze non soltanto statali (tutela dell'ambiente e dell'ecosistema), ma anche concorrenti (alimentazione; sostegno all'innovazione per i settori produttivi) e residuali (agricoltura), incrociando varie attribuzioni materiali di competenza elencate dall'art. 117

Cost. L'**intreccio** fra ambiti materiali diversi che caratterizza la disciplina in esame non può essere composto facendo ricorso al criterio della prevalenza, versandosi invece in un caso di "sovrapposizione" di competenze, in cui è **ineludibile la predisposizione di un'intesa** con le Regioni sulla cui base definire il d.m., nel rispetto del **principio di leale collaborazione**.

3) Ad analogo esito è destinata la questione di legittimità costituzionale (decisa con la **sent. n. 74**), in cui viene dichiarata l'illegittimità dell'**art. 1, co. 71**, l. n. 205/2017, per **lesione del principio di leale collaborazione**.

Il co. 71 ha ad oggetto la destinazione delle risorse del **Fondo** (istituito dall'art. 1, co. 866, l. n. 208/2015), che garantisce il concorso dello Stato al raggiungimento degli standard europei nella dotazione di mezzi destinati al **trasporto pubblico locale e regionale**. Il comma censurato prevede **che le modalità di utilizzo delle risorse siano stabilite con decreto del Ministro** delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e dell'economia e delle finanze; per la Regione ricorrente, la norma sarebbe **illegittima, in quanto non prevede alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni** nel percorso decisionale relativo ai criteri di erogazione dei finanziamenti.

Sulle modalità di destinazione delle risorse era già intervenuto l'art. 1, co. 615, della l. n. 232/2016, che le ha incrementate fino al 2033, con l'obiettivo di procedere all'acquisto, alla riqualificazione elettrica o al noleggio di mezzi adibiti al trasporto pubblico locale e regionale al fine di realizzare un Piano strategico nazionale della mobilità sostenibile (PUMS).

La Corte ha dichiarato **costituzionalmente illegittimo l'art. 1, co. 615**, nella parte in cui stabiliva che il **Piano strategico** venisse approvato con d.P.C.M., e disciplinava nel dettaglio gli interventi di rinnovo del parco automezzi (predisposti con decreto interministeriale); si trattava, infatti, di interventi statali in ambiti di competenza residuale delle Regioni **senza prevedere alcun coinvolgimento** delle stesse (sent. n. 78/2018).

Riproponendo i medesimi argomenti, la Corte, dopo aver esplicitato come si continui a vertere in materia di **trasporto pubblico locale**, evidenzia che l'adozione del **decreto interministeriale che definisce i criteri di ripartizione delle risorse** finanziarie per il trasporto pubblico locale, in assenza di coinvolgimento regionale, lede **il principio costituzionale di leale collaborazione**. Si rende necessaria, anche in questo caso, **l'intesa in Conferenza unificata** [F. Covino].

IL CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE COME GIUDIZIO DI OTTEMPERANZA PER IL GIUDICATO COSTITUZIONALE: UN TENTATIVO RIUSCITO A METÀ

Corte cost., sent. 23 gennaio - 20 marzo 2019, n. 57, Pres. Lattanzi, Red. Coraggio

Giudizio per conflitto di attribuzione tra enti

[Silenzio dell'Agenzia per la coesione territoriale, del Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE), e del Dipartimento per le politiche di coesione]

(Costituzione, art. 3, 5, 11, 97, 117, primo e terzo comma, 118, 119, primo, secondo, terzo e quinto comma, e 136 Cost., e principio di leale collaborazione; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, artt. 175 e 176; CEDU, artt. 6 e 13)

La sentenza accoglie il **conflitto di attribuzione** promosso dalla Regione Umbria contro il Presidente del Consiglio dei ministri in relazione al silenzio serbato dall'Agenzia per la

coesione territoriale, dal Ministero dell'economia e delle finanze e dal Dipartimento per le politiche di coesione sulla richiesta della Regione di ottemperare alla sentenza n. 13 del 2017 della Corte costituzionale.

Con tale pronuncia la Corte aveva dichiarato parzialmente illegittimo, specificamente nei confronti della Regione Umbria, l'art. 7, comma 9-*sexies*, del d.-l. n. 78 del 2015, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 125 del 2015, che aveva dirottato a copertura di misure statali fiscali e previdenziali i fondi inizialmente destinati a finanziare le iniziative regionali del Piano di azione e coesione.

La sentenza n. 13 del 2017 aveva ritenuto tale storno delle risorse del PAC non impiegate al 1° gennaio 2015 illegittimo per irragionevolezza, limitatamente alla Regione Umbria, in quanto tale Regione aveva aderito al PAC solo poco prima di tale data e dunque le sarebbe stato impossibile evitare la perdita del finanziamento mediante il tempestivo impegno delle risorse del Piano.

Successivamente, con nota del 13 febbraio 2017, la Regione aveva chiesto l'immediato ripristino delle disponibilità economico-finanziarie per il programma della Regione Umbria per l'importo di euro 18.148.556,00, in applicazione della sentenza n. 13 del 2017.

Tale richiesta era rimasta però senza esito e in assenza di risposta da parte delle amministrazioni statali la Regione sollevava quindi il conflitto di attribuzione contro lo Stato.

La sentenza ritiene il ricorso ammissibile anche se proposto **contro un silenzio**: secondo la giurisprudenza costituzionale, infatti, il conflitto tra enti può avere ad oggetto anche *"condotte omissive, laddove queste ultime siano realmente idonee a produrre un'immediata violazione o menomazione di attribuzioni costituzionali"*.

La proposizione del rimedio, inoltre, non è giudicata preclusa dalla **pendenza di un giudizio avanti al giudice amministrativo** avente ad oggetto le stesse condotte; è invece decisivo che il conflitto proposto avanti alla Corte costituzionale abbia **tono costituzionale**, come appunto si verificava nel caso di specie.

Nel merito, la sentenza accoglie il ricorso per conflitto in relazione all'art. 136 Cost, per violazione del **giudicato costituzionale** contenuto nella sentenza n. 13 del 2017 e del **principio di leale collaborazione**, dichiarando che non spettava allo Stato, e per esso all'Agenzia per la coesione territoriale, al Ministero dell'economia e delle finanze e al Dipartimento per le politiche di coesione, serbare il silenzio sulla nota della Regione Umbria, omettendo così di avviare e concludere in tempi ragionevoli, e in accordo con la controparte, il procedimento mirante a quantificare le spettanze regionali e le modalità della loro soddisfazione.

In relazione alla violazione dell'art. 136 Cost, la Corte osserva che **il giudicato costituzionale rileva anche in sede di conflitto di attribuzione tra enti** e che la declaratoria di incostituzionalità contenuta nella sentenza n. 13 del 2017 aveva fatto venir meno le condizioni che giustificano l'incameramento, da parte dello Stato, dei fondi già assegnati alla Regione nell'ambito del PAC. Conseguentemente, il silenzio delle amministrazioni statali sulla domanda di restituzione di tali risorse, *"ripristinando di fatto l'efficacia della norma censurata, è privo di giustificazione e quindi illegittimo per violazione del giudicato costituzionale ai sensi dell'art. 136 Cost."*.

Quanto alla dedotta lesione della **leale collaborazione**, in riferimento agli artt. 5 e 117 Cost., la sentenza afferma che il comportamento omissivo tenuto dallo Stato, il quale ha ignorato le richieste regionali fondate sulla sentenza n. 13 del 2017, non è conforme a tale principio costituzionale, e che la violazione ridonda, sul piano sostanziale, sulla potestà legislativa concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica e sull'autonomia finanziaria della Regione.

La Corte ritiene però di non poter disporre l'immediato ripristino delle somme incamerate dallo Stato, in quanto tale operazione richiede l'adeguamento del quadro normativo, anche alla luce della situazione di fatto venutasi a creare a seguito della sentenza n. 13 del 2017.

In particolare, sul versante regionale sarebbe necessaria una nuova disciplina che recuperi la partecipazione regionale al programma, con la conseguente assegnazione delle disponibilità finanziarie e la fissazione nuovi termini per i relativi atti di impegno; sul versante statale, occorrerebbe reintegrare, con le modalità di legge, le disponibilità finanziarie nel Fondo di rotazione per il finanziamento del programma della Regione Umbria, nella misura originariamente stabilita.

In considerazione della riscontrata *“necessità di disegnare ex novo il quadro normativo, procedere quindi alla sua concreta attuazione e effettuare le dovute verifiche circa il concorso di tutte le condizioni di legge”* e della possibilità, ipotizzata dalla stessa Regione ricorrente, di un **accordo transattivo**, la sentenza si chiude con un **dispositivo di carattere dichiarativo**. [F. Corvaja]

SEGRETARI COMUNALI E AUTONOMIA REGIONALE

Corte cost., ord. 6 marzo – 20 marzo 2019, n. 61, Pres. Lattanzi, red. Zanon

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[L.R. Friuli Venezia Giulia n. 44/2017, art. 10, comma 15]

(artt. 51, 97 e 117, secondo comma, lett. l), Cost.)

La Regione può stabilire chi può fare il segretario comunale ? Parrebbe di no.

La Regione Friuli aveva disposto nella Legge collegata alla manovra di bilancio 2018-2020 che «[f]ino al 30 giugno 2019, nei Comuni della Regione fino a 3.000 abitanti, le funzioni di cui all'articolo 97 del decreto legislativo n. 267/2000 possono essere assicurate da un dipendente di categoria D in possesso del titolo di studio previsto per l'accesso alla qualifica di segretario comunale a livello nazionale».

Tale disposizione è stata impugnata dallo Stato per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. l), Cost., in quanto la legge regionale, in tal modo, interferirebbe con la normativa statale, cui spetta, appunto in via esclusiva, la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni. Vi è da rammentare infatti che l'art. 97 del TUEL disciplina il ruolo e le funzioni dei segretari comunali e provinciali, descrivendone i compiti, le funzioni e i rapporti con la figura (eventuale) del direttore generale, oltre a dettare, mediante rinvio ad altre fonti ben individuate, le norme che regolamentano il rapporto di lavoro di queste figure, tutti profili omessi dalla disposizione regionale censurata;

Sarebbero altresì violati anche l'art. 97 Cost., sotto i profili del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione, e l'art. 51 Cost., sotto il profilo dell'uguaglianza nell'accesso ai pubblici uffici.

Nelle more del giudizio, la disposizione impugnata è stata abrogata dall'art. 12, comma 5, L.R. Friuli-Venezia Giulia n. 20/2018, e pertanto, il Presidente del Consiglio dei ministri ha dichiarato di rinunciare al ricorso per essere venute meno le ragioni che avevano indotto all'impugnazione della disposizione regionale e avendo constatato che la disposizione in questione non risultava aver avuto, medio tempore, alcuna concreta attuazione.

Stante la rinuncia al ricorso da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, 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 (ex plurimis, Corte cost., ordd. n. 4/2019, n. 244 e n. 205/2018) [S. Rossi]

CONFINI DELL'AUTONOMIA SPECIALE DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO IN MATERIA PREVIDENZIALE

Corte Cost. Sent. 6 febbraio – 21 marzo 2019, n. 62, Pres. Lattanzi, Red. Prosperetti

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[art. 17, l. della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2017, n. 18]

(artt. 3, 81, 117, co. 2, lett. l) e o), 117, co. 3 Cost.)

Esula dalla competenza della Provincia Autonoma di Trento il poter predisporre legislativamente incentivi economici all'esodo del personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato che si dimetta anticipatamente dal servizio.

Nello specifico, con l'art. 17 della legge di stabilità provinciale per il 2018 la Provincia Autonoma di Trento, «al fine di favorire il ricambio generazionale dei dipendenti della stessa Provincia autonoma, degli enti strumentali pubblici, degli enti locali e delle aziende pubbliche di servizi alla persona», ha previsto «un incentivo all'esodo del personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato che si dimetta anticipatamente dal servizio» da calcolarsi «in misura percentuale della retribuzione lorda annua che sarebbe spettata dalla data di cessazione alla data di maturazione del primo requisito di pensione e domanda a successivi provvedimenti legislativi la determinazione delle modalità di attuazione della misura».

La Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma impugnata ritenendo che esulasse alla competenza provinciale in materia di ordinamento degli uffici e del personale. Devono, infatti, distinguersi i profili normativi relativi al rapporto di lavoro da quelli organizzativi e la norma *de qua* è stata ascritta alla materia «ordinamento civile e alla norma di cui al d.lgs. n. 165 del 2001, che, a propria volta, rinvia alla contrattazione collettiva» [C. Drigo].

**PERCHÉ DIROTTARE A LUSSEMBURGO CIÒ CHE PUÒ GIÀ DECIDERSI A ROMA?
LA CORTE AMMETTE (E ACCOGLIE) UNA QUESTIONE RELATIVA AL CONTRASTO
TRA LEGGE ATTUATIVA DI UNA DIRETTIVA E CARTA DI NIZZA**

Corte cost., sent. 20 febbraio – 21 marzo 2019, n. 63, Pres. Lattanzi, red. Viganò

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[D.lgs. n. 72/2015, art. 6, comma 2]

(artt. 76, 3 e 117, primo comma Cost., in relazione all'art. 7 CEDU e all'art. 49 CDFUE)

La disposizione censurata disciplina l'applicabilità delle previgenti sanzioni Consob e Banca d'Italia a determinate violazioni del d.lgs. n. 58 del 1998 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, T.U.F.) avvenute prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 72 del 2015, in cui detta disposizione è contenuta. Così facendo, a detta del giudice *a quo*, essa impedisce l'applicabilità retroattiva *in mitius* delle norme sanzionatorie successivamente introdotte, con ciò violando sia la legge di delega, che tale applicabilità retroattiva non precludeva, sia il principio di necessaria retroattività delle norme penali più favorevoli sancito tanto dall'art. 7 CEDU che dall'art. 49, par. 1, terzo periodo, CDFUE.

La normativa con cui fa corpo la disposizione censurata è attuativa di una direttiva UE (2013/36/UE), pertanto, con riferimento al parametro interposto della CDFUE, il Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto in giudizio, eccepisce l'inammissibilità della relativa

questione, posto che **tale contrasto avrebbe dovuto semmai formare oggetto di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE.**

Dopo aver ritenuto inammissibile la prima questione, relativa all'eccesso di delega, la Corte costituzionale ritiene di potersi pronunciare sulla seconda, nonostante essa riguardi, appunto, la violazione della CDFUE per opera di una legge interna attuativa di una direttiva UE.

Richiamandosi alle precedenti **sentt. nn. 269 del 2017 e 20 del 2019**, la Corte costituzionale ritiene ad essa non «precluso l'esame nel merito delle questioni di legittimità costituzionale sollevate con riferimento sia a parametri interni, anche mediati dalla normativa interposta convenzionale, sia – per il tramite degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. – alle norme corrispondenti della Carta che tutelano, nella sostanza, i medesimi diritti; e ciò fermo restando il potere del giudice comune di procedere egli stesso al rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, anche dopo il giudizio incidentale di legittimità costituzionale, e – ricorrendone i presupposti – di non applicare, nella fattispecie concreta sottoposta al suo esame, la disposizione nazionale in contrasto con i diritti sanciti dalla Carta. **Laddove però sia stato lo stesso giudice comune a sollevare una questione di legittimità costituzionale che coinvolga anche le norme della Carta, questa Corte non potrà esimersi, eventualmente previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, dal fornire una risposta a tale questione con gli strumenti che le sono propri: strumenti tra i quali si annovera anche la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione ritenuta in contrasto con la Carta (e pertanto con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.), con conseguente eliminazione dall'ordinamento, con effetti erga omnes, di tale disposizione.»**

Nel merito, richiamati i propri precedenti sull'applicabilità alle sanzioni amministrative aventi carattere punitivo - alla luce della giurisprudenza CEDU - della necessaria retroattività delle norme dirette a mitigare o abrogare le sanzioni penali, nonché i precedenti della stessa Corte EDU e della Corte di giustizia, la Corte conclude per la incostituzionalità della disposizione impugnata, nella parte in cui esclude l'applicazione retroattiva delle modifiche *in mitius* apportate dal d.lgs. n. 72 del 2015 alle sanzioni amministrative in questione nel giudizio principale. [A. Guazzarotti]

L'INVITO DEL GUP AL PUBBLICO MINISTERO A MODIFICARE L'IMPUTAZIONE NON È MOTIVO DI INCOMPATIBILITÀ NEL SUCCESSIVO GIUDIZIO

Corte cost., sent. 29 marzo 2019, n. 66, Pres. Lattanzi, red. Modugno

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 34, c. 2°, del codice di procedura penale]

(art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della CEDU)

Non è costituzionalmente illegittimo l'art. 34, comma 2, del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede l'**incompatibilità alla funzione di GUP** del giudice che, avendo ravvisato, nel corso della stessa udienza preliminare, un fatto diverso da quello contestato, abbia invitato il pubblico ministero a procedere, nei confronti dello stesso imputato e per il medesimo fatto storico, alla **modifica dell'imputazione**, invito cui il pubblico ministero abbia aderito. Non è stata condivisa la prospettazione dei ricorrenti, secondo i quali tale disposizione sarebbe in contrasto con l'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, nella parte in cui stabilisce che «[o]gni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata [...] da un **tribunale [...] imparziale**», così come interpretato dalla consolidata giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Secondo la suddetta

ricostruzione, «infatti, la penetrante delibazione del merito della medesima regiudicanda, insita nel provvedimento adottato dal giudice dell'udienza preliminare, comporterebbe il rischio che la valutazione conclusiva sulla responsabilità dell'imputato sia, o possa apparire, condizionata dalla propensione del giudice a confermare una propria precedente decisione»; «In secondo luogo, poi, invitando il pubblico ministero a modificare l'imputazione per ritenuta diversità del fatto, il giudice concorrerebbe all'esercizio della funzione tipica dell'accusa nel processo penale, di contestazione del fatto». Tuttavia la Corte europea dei diritti dell'uomo ha escluso in più occasioni che le garanzie in tema di equo processo siano riferibili all'udienza preliminare "italiana", (se non nei casi in cui vengano adottati riti alternativi che conferiscano al giudice di tale udienza il potere di pronunciarsi sul merito). «In proposito, la Corte EDU ha ribadito la propria costante giurisprudenza, secondo la quale, se pure l'art. 6 CEDU può venire in rilievo anche prima che sia adito il giudice del merito, tale disposizione ha, per finalità principale [...] di assicurare un **equo processo** di fronte a un "tribunale" competente a decidere "sulla fondatezza di ogni accusa penale": e, cioè – in particolare per quanto attiene alla garanzia dell'imparzialità – a stabilire se l'imputato sia colpevole o innocente». Nemmeno si ha **confusione** tra la figura dell'**organo giudicante** e dell'**organo requirente**, in quanto il giudice si limita a riscontrare, a conclusione dell'udienza preliminare, che il fatto risultante dagli elementi probatori adottati dalle parti è – per certi aspetti – diverso da come descritto nel capo di imputazione, e a invitare conseguentemente il pubblico ministero a esercitare il suo potere-dovere di modifica dell'imputazione nella stessa udienza preliminare [...] nell'ottica di evitare la regressione del procedimento, in ossequio [...] a canoni di economia e concentrazione processuale. Il pubblico ministero, dal canto suo – serbando intatto il suo ruolo di dominus del tema d'accusa – resta pienamente libero di aderire, o non, all'invito». [F. Pedrini]

**NOTIFICA PER IL PAGAMENTO DEL CONTRIBUTO UNIFICATO
ED "ESTENSIONE" DEL DOMICILIO ELETTO:
IL T.U. NON È IRRAGIONEVOLE (PER QUEL PROFILO)**

Corte cost., sent. 20 febbraio – 29 marzo 2019, n. 67, Pres. Lattanzi, red. Carosi

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 248, c. 2°, del decreto Presidente della Repubblica 30/05/2002, n. 115]

(artt. 3, 24, 97, 111 Cost.)

La Commissione tributaria provinciale di Messina ha sollevato q.l.c. **dell'art. 248, co. 2, del T.U. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia**, il quale prevede che l'invito al pagamento del contributo unificato «è notificato, a cura dell'ufficio e anche tramite posta elettronica certificata, nel domicilio eletto o, nel caso di mancata elezione di domicilio, è depositato presso l'ufficio».

Il giudice a quo, ricordata la **natura tributaria del contributo unificato**, ritiene «**ingiustificata "l'estensione" del domicilio eletto nel processo tributario al successivo procedimento amministrativo relativo alla riscossione del contributo unificato** concernente quel processo», che produrrebbe una **estensione illegittima dell'elezione di domicilio effettuata nel processo** anche alla fase di riscossione del tributo, «operando una "commistione tra procedimento e processo tributario"» da cui deriverebbe la lesione degli artt. 24, 97, 11 e 3 Cost.

La Corte innanzitutto inquadra la questione nell'ambito del **giudizio di ragionevolezza e delimita il parametro agli artt. 3 e 97 Cost.** (in quanto non sufficientemente motivati i richiami agli artt. 24 e 111 Cost.).

A seguire, dopo aver ricostruito l'evoluzione del quadro normativo di riferimento (P.to 4 Diritto), dichiara non condivisibile la tesi del rimettente «secondo cui la notifica al domicilio eletto per il giudizio dal quale è scaturito l'obbligo del pagamento del tributo costituisce di per sé un vulnus del principio secondo cui al contribuente deve essere garantita una adeguata conoscibilità dell'instaurando procedimento di riscossione del contributo unificato». La Corte richiama la propria giurisprudenza, ribadendo che **rientra nella discrezionalità del legislatore la conformazione degli istituti processuali** (e quindi delle notificazioni), con il «**limite inderogabile**» di **assicurare al contribuente una «effettiva possibilità di conoscenza dell'atto»** (sent. n. 175/2018). Nel caso in esame, **tale limite non è stato superato**, perché la notifica al domicilio eletto non viola il «fondamentale diritto del destinatario della notificazione ad essere posto in condizione di conoscere, con l'ordinaria diligenza e senza necessità di effettuare ricerche di particolare complessità, il contenuto dell'atto e l'oggetto della procedura instaurata nei suoi confronti» (sent. n. 346/1998).

Al contrario, «**la norma trova la sua ratio** nel contemperamento non implausibile tra esigenze di garanzia del destinatario, principio di auto-responsabilità e onere di diligenza, da un canto, e di efficienza e buon andamento dell'amministrazione finanziaria, in quanto esonerata da approfondite ricerche anagrafiche, dall'altro».

Da segnalare, in chiusura, **un'implicita segnalazione di altro profilo di illegittimità:** «l'ordinanza di remissione sembra implicitamente pervasa dal dubbio – dubbio che tuttavia non viene sviluppato, anzi neppure esplicitato –, in ordine alla **proporzionalità di un meccanismo sanzionatorio che produce un incremento del quantum debeatur da 120,00 a 4.508,75 euro**». [C. Bergonzini]

LA MESSA ALLA PROVA MINORILE HA FINALITÀ PREVALENTEMENTE EDUCATIVE E NON SANZIONATORIE

Corte cost., sent. 20 febbraio – 29 marzo 2019, n. 68, Pres. Lattanzi, red. Viganò

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[D.P.R. n. 448 del 1988, art. 29 e 657-bis c.p.p.]

(artt. 3, 27 e 31 Cost.)

Non è incostituzionale il fatto che non sia previsto alcuno scomputo di una parte della pena inflitta nei confronti di un imputato minorenni, corrispondente almeno a parte del periodo di messa alla prova poi fallita dello stesso imputato, al pari di quanto invece accade nella diversa disciplina della messa alla prova per gli adulti.

Diversamente da quanto previsto per gli adulti, la messa alla prova disciplinata dalle norme sul processo minorile ha finalità eminentemente educative e non sanzionatorie.

Diversamente dalla messa alla prova per gli adulti, nell'omologo istituto del processo minorile non compare né l'obbligo di prevedere prestazioni di lavoro di pubblica utilità, né il dovere del giudice di commisurare le prescrizioni oggetto della prova alla gravità del reato, ai sensi dell'art. 133 cod. pen.

In tale ottica, **le «prescrizioni che limitano la libertà di autodeterminazione** e di movimento dell'imputato minorenni – imponendogli la frequenza di corsi scolastici o professionali, percorsi terapeutici, attività di volontariato, e persino la residenza in specifici

luoghi, come le case-famiglia, in cui vigano determinati orari – **non possono che considerarsi come altrettante occasioni educative**, volte a stimolare nel giovane un percorso di revisione critica del proprio passato e un correlativo processo di cambiamento, il cui esito positivo potrebbe rendere non più necessaria la celebrazione di un processo e l'inflizione di una pena nei suoi confronti. **Qualsiasi processo educativo, d'altronde, passa necessariamente attraverso l'imposizione di regole, che limitano nell'immediato la libertà di individui la cui personalità è ancora in formazione.**» [A. Guazzarotti]

FINO A MEZZANOTTE NOTIFICHE TELEMATICHE ED EFFETTIVITÀ DEL DIRITTO ALLA DIFESA

Corte cost., sent. 19 marzo – 9 aprile 2019, n. 75, Pres. Lattanzi, red. Morelli

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[D.L. n. 179/2012, art. 16-septies, conv. con modificazioni in L. n. 221/2012, inserito dal D.L. n. 90/2014, art. 45-bis, secondo comma, lett.b, conv. con modificazioni in L. n. 114/2014]

(artt. 3, 24 e 111, Cost.)

La questione nasce da una eccezione di inammissibilità dell'appello in quanto notificato, a mezzo posta elettronica certificata (PEC), l'ultimo giorno utile, con messaggio inviato poco dopo le ore 21:00. Eccezione fondata nella misura in cui, secondo l'art. 16-septies del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, «[l]a disposizione dell'articolo 147 del codice di procedura civile si applica anche alle notificazioni eseguite con modalità telematiche. Quando è eseguita dopo le ore 21, la notificazione si considera perfezionata alle ore 7 del giorno successivo».

Secondo la Corte d'Appello, la disposizione denunciata – della quale non sarebbe, a suo avviso, possibile (senza implicarne la sostanziale abrogazione) una interpretazione costituzionalmente adeguata – violerebbe, appunto, l'art. 3 Cost., sotto il profilo, sia del principio di eguaglianza, sia di quello della ragionevolezza, poiché la prevista equiparazione del "domicilio fisico" al "domicilio digitale" comporterebbe l'ingiustificato eguale trattamento di situazioni differenti – le notifiche "cartacee" e quelle "telematiche" – considerato anche che, per queste ultime, in linea di principio, non verrebbe in rilievo (come per le prime) l'esigenza di evitare «"utilizzi lesivi" del diritto costituzionalmente garantito all'inviolabilità del domicilio» o dell'«interesse al riposo e alla tranquillità».

La disposizione stessa si porrebbe, altresì, in contrasto con gli artt. 24 e 111 Cost., in quanto, nel caso di notifica effettuata a mezzo pec, la previsione di un limite irragionevole alle notifiche, l'ultimo giorno utile per proporre appello, comporterebbe una grave limitazione del diritto di difesa del notificante giacché, «trovandosi a notificare l'ultimo giorno utile (ex art. 325 cod. proc. civ.) è costretto a farlo entro i limiti di cui all'art. 147 c.p.c., senza poter sfruttare appieno il termine giornaliero che dovrebbe essergli riconosciuto per intero».

La Corte costituzionale, in via preliminare, smonta le eccezioni di inammissibilità della questione – a) per «genericità e indeterminatezza del petitum»; b) per suo «erroneo presupposto interpretativo»; c) «per non essere stata tentata una interpretazione della normativa costituzionalmente orientata» formulate, rispettivamente, le prime due, dalla parte costituita e, la terza, dall'Avvocatura generale dello Stato, considerandole poco pertinenti.

Nel merito della questione il Giudice costituzionale rileva come il divieto di notifica per via telematica oltre le ore 21 risulta, essere stato introdotto allo scopo di tutelare il

destinatario, per salvaguardarne, cioè, il diritto al riposo. Il che giustifica la fictio iuris per cui il perfezionamento della notifica – effettuabile dal mittente fino alle ore 24 – è differito, per il destinatario, alle ore 7 del giorno successivo, ma non la corrispondente limitazione nel tempo degli effetti giuridici della notifica nei riguardi del mittente, al quale – senza che ciò sia funzionale alla tutela del diritto al riposo del destinatario e nonostante che il mezzo tecnologico lo consenta – viene invece impedito di utilizzare appieno il termine utile per approntare la propria difesa: termine che l'art. 155 cod. proc. civ. computa «a giorni» e che, nel caso di impugnazione, scade, appunto, allo spirare della mezzanotte dell'ultimo giorno (Cass. civ., sez. III, 31 agosto 2015, n. 17313; Cass. civ., sez. lav., ord. 30 agosto 2017, n. 20590).

La norma denunciata è, per di più, intrinsecamente irrazionale, là dove viene ad inibire il presupposto che ne conforma indefettibilmente l'applicazione, ossia il sistema tecnologico telematico, che si caratterizza per la sua diversità dal sistema tradizionale di notificazione, posto che quest'ultimo si basa su un meccanismo comunque legato "all'apertura degli uffici", da cui prescinde del tutto invece la notificazione con modalità telematica, là dove, proprio in riferimento alla tempestività del termine di deposito telematico, il comma 7 dell'art. 16-bis del d.l. n. 179 del 2012 ha previsto che il «deposito è tempestivamente eseguito quando la ricevuta di avvenuta consegna è generata entro la fine del giorno di scadenza e si applicano le disposizioni di cui all'articolo 155, quarto e quinto comma, del codice di procedura civile».

Anche in tale prospettiva trova dunque conferma l'irragionevole vulnus che l'art. 16-septies, nella portata ad esso ascritta dal "diritto vivente", reca al pieno esercizio del diritto di difesa, venendo a recidere quell'affidamento che il notificante ripone nelle potenzialità tutte del sistema tecnologico, il dispiegamento delle quali, secondo l'intrinseco modus operandi del sistema medesimo, avrebbe invece consentito di tutelare, senza pregiudizio del destinatario della notificazione.

Vi è infine da rammentare che l'applicazione della regola generale di scindibilità soggettiva degli effetti della notificazione (Corte cost., n. 106/2011, n. 3/2010) anche alla notifica effettuata con modalità telematiche – regola, del resto, recepita espressamente dall'art. 3-bis, comma 3, della legge 21 gennaio 1994, n. 53 – consente la *reductio ad legitimitatem* della norma censurata.

L'art. 16-septies del D.L. n. 179/2012 è stato pertanto dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui prevede che la notifica eseguita con modalità telematiche la cui ricevuta di accettazione è generata dopo le ore 21 ed entro le ore 24 si perfeziona per il notificante alle ore 7 del giorno successivo, anziché al momento di generazione della predetta ricevuta. [S. Rossi]

OBLAZIONE E REATI AMBIENTALI

Corte cost., sent. 20 marzo - 9 aprile 2019, n. 76, Pres. Lattanzi, red. Morelli

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti 3/2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 318-septies co. 3 d.lgs. n. 152 del 2006]

(art 3 Cost.)

La questione decisa dalla Corte ha ad oggetto una disposizione, l'art. 318 septies, terzo comma, d.lgs. n. 152 del 2006, che prevede che, in caso di applicazione dell'istituto dell'oblazione ex art. 162bis c.p., per il soggetto che adempia tardivamente o con modalità

diverse rispetto a quanto indicato dalla prescrizione impartita dall'organo che ha accertato l'illecito, il pagamento corrisponde ad una somma pari alla metà della sanzione massima. Il sospetto d'illegittimità avanzato dal giudice rimettente, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Cuneo, muoveva dall'esistenza nell'ordinamento, di una norma del tutto analoga: l'art. 24 comma terzo del d.lgs. n. 758 del 1994, la quale prevede, in materia antinfortunistica, per la stessa situazione il pagamento di una somma pari ad un quarto della sanzione massima.

Tale disparità di trattamento però (il pagamento in un caso di una somma pari ad un quarto della sanzione massima, mentre nell'altro la metà della stessa) non è, secondo la Corte, in sé irragionevole, perché nei due casi diversi sono i beni tutelati – salvaguardia dell'ambiente e sicurezza dei lavoratori. E i due beni, *pur essendo entrambi di rilevanza costituzionale, non richiedono però che la tutela apprestata sia identica*. Pur alla luce del fatto che in materia ambientale il legislatore ha ricalcato la soluzione già sperimentata in materia antinfortunistica dunque, non è di per sé irragionevole la previsione di una diversa entità della somma che l'imputato deve pagare. Pertanto la Corte rigetta la questione nel merito, dichiarandola non fondata [A. Arcuri].

STATO VS. PROVINCIA DI TRENTO (ANCORA) SULLA GESTIONE CONTABILE: ONORI E ONERI DEI REGIMI SPECIALI

Corte cost., sent. 19 febbraio – 9 aprile 2019, n. 77, Pres. Lattanzi, red. Carosi

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 1, co. 828, l. 27/12/2017, n. 205 (legge di bilancio 2018)]

(artt. 8, 16, 79, 80, 81, 103, 104 e 107 dello Statuto speciale Trentino-Alto Adige); artt. 17, 18 e 19 d.lgs. 16/03/1992, n. 268; art. 2 d.lgs. 16/03/1992, n. 266; artt. 3 e 81 Cost; principio di leale collaborazione ex art. 120 Cost.; principio dell'accordo in materia di rapporti finanziari tra Provincia autonoma e Stato di cui agli artt. 104 e 107 dello Statuto speciale e all'art. 27 della l. n. 42/2009)

La Provincia autonoma di Trento ha insistito su una **questione già sottoposta al giudizio costituzionale** – relativa alla disposizione della legge di bilancio 2018 (art. 1, co. 828) che ha abrogato una specifica clausola di salvaguardia delle competenze della Provincia autonoma – e **affrontata dalla Corte nelle sentenze n. 94, n. 101 e n. 124 del 2018** (tutte in Monitore n. 3/2018). La ricorrente riteneva **ancora non risolti due punti fondamentali**, dovendosi in definitiva chiarire **se essa** «anche nella vigenza del regime di pareggio di bilancio, **rimanga estranea al sistema sanzionatorio e premiale** – secondo quanto adombrato dalla sentenza n. 101 del 2018 [...] – **oppure, laddove ricompresa nel predetto sistema sanzionatorio, partecipi a tale sistema anche per quanto riguarda il profilo premiale**».

Dopo aver richiamato puntualmente le decisioni sopra citate, cui si rinvia, la Corte dichiara **non fondate le questioni**, sulla base del **principio di necessaria omogeneità del sistema di premi e sanzioni sul territorio nazionale nel coordinamento della finanza pubblica**, che coinvolge anche gli enti a statuto speciale (*ex plurimis*, sent. n. 40/2014). Aggiunge anche che **«tale uniformità non riguarda il regime inerente alla finanza territoriale delle autonomie speciali e alla gestione dei bilanci degli enti locali**, per i quali l'ordinamento consente una peculiare disciplina astretta dai soli vincoli complessivi assegnati».

Proprio alla peculiarità dell'ordinamento finanziario trentino fa riferimento la sent. n. 101 del 2018, che ha «ricondotto a simmetria il rapporto tra applicazione delle sanzioni e assegnazioni dei premi attribuendolo al medesimo ente esponenziale della collettività provinciale». Dopo un richiamo dei passaggi logici svolti nella sent. citata, il perno della decisione diviene il ruolo di «regista del sistema finanziario provinciale integrato» svolto dalla Provincia di Trento: **«la separatezza del suo sistema di relazioni finanziarie comporta una correlata autonomia del regime attivo e passivo dei flussi finanziari degli enti locali**. Così come i proventi delle sanzioni sono trattenuti dalla Provincia autonoma e non versati allo Stato, così, egualmente, detti enti non partecipano a quelle misure premiali che si alimentano dei proventi delle sanzioni afferenti al regime ordinario degli altri enti territoriali».

La conclusione della Corte è in definitiva che **«la norma impugnata conferma, sia pure sotto diversa articolazione, la sostanza delle relazioni finanziarie tra lo Stato e la Provincia autonoma di Trento** per quel che riguarda la responsabilità complessiva del raggiungimento degli obiettivi macroeconomici su base provinciale e la sottoposizione degli enti locali trentini al comune sistema sanzionatorio e premiale adottato su base nazionale». [C. Bergonzini]

**NON È COSTITUZIONALMENTE NECESSARIA L'INCLUSIONE DEL CONIUGE
NEL NOVERO DEI SOGGETTI CHE, SE AFFERENTI AL DIPARTIMENTO O A ORGANI
DI GOVERNANCE DELL'ATENEO, IMPEDISCONO LA CHIAMATA DI UN
PROFESSORE UNIVERSITARIO**

Corte cost., sent. 9 aprile 2019, n. 78, Pres. Lattanzi, red. Amato

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 18, c. 1°, lett. b), ultimo periodo, della legge 30/12/2010, n. 240]

(artt. 3 e 97, della Costituzione)

Non è costituzionalmente illegittima la disposizione che tra le **condizioni ostative alla candidabilità** degli aspiranti alla chiamata indicando «coloro che abbiano un grado di parentela o affinità fino al quarto grado compreso con un professore appartenente al dipartimento o alla struttura che effettua la chiamata ovvero con il rettore, il direttore generale o un componente del consiglio di amministrazione», non includa il **coniuge**. Secondo la Consulta detta esclusione non è **irragionevole** in quanto il coniugio «pone a fronte dell'imparzialità non soltanto il diritto a partecipare ai concorsi, ma anche le molteplici ragioni dell'**unità familiare**, esse stesse costituzionalmente tutelate». Infatti, «il matrimonio scaturisce di frequente da una relazione che, nell'università come altrove, si forma nell'ambiente di lavoro dove si radicano le prospettive future di entrambe le parti. Si caratterizza per l'elemento volontaristico, viceversa mancante negli altri rapporti considerati, e comporta convivenza, responsabilità e doveri di cura reciproca e dei figli». Tali elementi sono pertanto sufficienti a giustificare, su un piano di ragionevolezza, il **trattamento differenziato**. La disposizione censurata non si pone, dunque, in contrasto con l'art. 3 Cost., né lede i principi di **imparzialità** e **buon andamento** di cui all'art. 97 Cost. [F. Pedrini]

**LA RIORGANIZZAZIONE DELLA CROCE ROSSA ITALIANA NON ECCEDE LA
DELEGA**

Corte Cost., sent. del 20 marzo – 9 aprile 2019, n. 79, pres. Lattanzi, red. Barbera

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, d. lgs. 178/2012 (Riorganizzazione dell'Associazione italiana della Croce Rossa (C.R.I.))]

(art. 1, 3, 76, 97, 117, primo comma, Cost.)

Non sono fondate le q/c sollevate dal Tar Lazio che ha contestato sostanzialmente nella sua interezza il d.lgs 178/2012 (ad eccezione dell'art. 7). La normativa in parola ha a oggetto la riorganizzazione della Croce Rossa italiana, e ne dispone la graduale trasformazione da ente pubblico, sia pure a base associativa, in persona giuridica di diritto privato, ancorché di interesse pubblico ed ausiliaria dei pubblici poteri nel settore umanitario. Al fine di realizzare la trasformazione della natura giuridica dell'ente, il decreto legislativo censurato ha disposto un percorso graduale e transitorio, che passa per l'istituzione di un Ente strumentale (art. 2), soggetto-ponte volto a favorire il subentro della neoistituita Associazione al preesistente ente pubblico (art. 3), del quale sono disciplinati contestualmente la liquidazione e i relativi rapporti giuridico-patrimoniali, il trasferimento dei beni e del personale (rispettivamente, artt. 4, 5, 6 e 8) con le modalità di finanziamento della nuova associazione (artt. 1, comma 6, 2, comma 5, e 8, comma 2). Ha disposto, infine, un mutamento del rapporto di impiego del personale militare della CRI.

La Corte esclude l'eccesso di delega invocato dal giudice a quo: il delegante non va trattato alla stregua di un mero esecutore di contenuti predeterminati nella delega, giacché, al contrario, esso è chiamato anche a sviluppare, a sua discrezione, le previsioni della legge di delega» (sent. 104/2017). Per questo, la legge delega non può che essere «abbastanza ampia da preservare un margine di discrezionalità, e un corrispondente spazio, entro il quale il Governo possa agevolmente svolgere la propria attività di «riempimento» normativo, la quale è pur sempre esercizio delegato di una funzione «legislativa»» (sentt. 198/2018 e 104/2017). L'oggetto della legge delega 183/2010 ha previsto la «riorganizzazione degli enti, istituti e società vigilati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dal Ministero della salute nonché alla ridefinizione del rapporto di vigilanza dei predetti Ministeri sugli stessi enti, istituti e società rispettivamente vigilati», menzionando espressamente la CRI tra gli enti su cui intervenire. Le esigenze di semplificazione e snellimento organizzativo di tali enti, nonché la razionalizzazione delle spese di funzionamento degli stessi, indicate dalla legge delega, lasciano al legislatore delegato la possibilità di scegliere tra varie soluzioni, secondo il proprio metro valutativo discrezionale, coerente con l'art. 76 Cost. Per questo, l'intervento inteso a riorganizzare la CRI contenuto nel d.lgs. non ha valicato i confini della delega. Neppure è fondata la censura del giudice a quo che ravvede una sub-delega nelle disposizioni del d.lgs. che attribuiscono ai Ministri della salute, dell'economia e delle finanze e della difesa la facoltà di emanare regolamenti sulla ripartizione delle risorse finanziarie a carico del bilancio dello Stato riguardanti la CRI. La soluzione non si pone in contrasto con la giurisprudenza della Corte, giacché è pacifica la possibilità per il decreto delegato di conferire agli organi dell'esecutivo la funzione «di emanare normative di tipo regolamentare, disposizioni di carattere tecnico o atti amministrativi di esecuzione (sent. 104/2017).

Non si riscontra l'invocato contrasto della legge con gli artt. 3 e 97 Cost., che vorrebbe ascrivere alla trasformazione dell'ente pubblico in Ente strumentale e poi associazione, l'impossibilità di svolgere le «delicate ed importanti funzioni di interesse pubblico», individuate dal decreto. Infatti, l'attribuzione della personalità giuridica di diritto privato è coerente con la vocazione solidaristica della neoistituita Associazione della Croce Rossa italiana, e supportata a livello costituzionale dall'art. 118, quarto comma, Cost., che in una ottica di sussidiarietà orizzontale impegna la Repubblica a favorire «l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse

generale». Peraltro, il nuovo modulo organizzativo della CRI è in linea con altre esperienze europee, come la British Red Cross, la Cruz Roja spagnola o la Croix-rouge française, tutte associazioni di diritto privato.

Infine, il trasferimento al ruolo civile del personale militare, previsto da detti articoli, sarebbe causa di illegittimità costituzionale per l'assenza di «progressione economica commisurata al grado rivestito», e di «garanzie di conservazione delle funzioni in precedenza attribuite». Inoltre, sarebbe costituzionalmente illegittima la scelta di ricorrere alle procedure di mobilità e la destinazione ad altra amministrazione «senza alcun richiamo a comparti o settori dell'amministrazione stessa, in cui si svolgano attività comparabili con quelle del personale di cui trattasi, in possesso di specifica professionalità per situazioni di emergenza». Nemmeno queste censure sono fondate: in primo luogo il decreto non sopprime il corpo militare ausiliario ma lo adegua alla nuova struttura della CRI, disponendo la sopravvivenza degli appartenenti al citato organismo quale categoria in congedo che presta servizio volontariamente e gratuitamente. Quanto alle procedure di mobilità, poi, esse contemperano due esigenze costituzionalmente rilevanti: da un lato il diritto al lavoro di cui all'art. 4 Cost., mantenendo in piedi i rapporti di lavoro esistenti, dall'altro la discrezionalità legislativa concessa al Governo in merito al riordino degli enti pubblici, connessa al processo di riordino dello Stato e degli enti pubblici. [F. Minni]

NATURA E OPERATIVITÀ DEL DINIEGO DI RILASCIO DELLA PATENTE DI GUIDA

Corte cost., sent. 7 marzo – 9 aprile 2019, n. 80, Pres. Lattanzi, red. Morelli

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, art. 120,
come sostituito dall'art. 3, co. 52, lett. a), legge 15 luglio 2009, n. 94]

(artt. 11 e 117, co. 1, Cost. in riferimento all'art. 7 CEDU, e artt. 3, 16, 25, 111 Cost.)

In linea con quanto affermato nella **sentenza n. 22/2018** in ordine alla *revoca* della patente di guida, anche il diniego di rilascio della medesima in forza di intervenute condanne per reati in materia di stupefacenti non riveste una natura sanzionatoria, punitiva o afflittiva, né rappresenta conseguenza accessoria della violazione di disposizioni in tema di circolazione stradale, ma esprime, piuttosto, «la constatazione dell'**insussistenza originaria (o sopravvenuta) dei "requisiti morali"** prescritti per il conseguimento di quel titolo di abilitazione». Conseguentemente, non rileva l'invocato principio di irretroattività delle sanzioni sostanzialmente penali (artt. 117, co. 1, Cost. e 7 CEDU come interpretato dalla Corte di Strasburgo) e il suddetto diniego può dunque conseguire, **retroattivamente**, anche a reati in materia di stupefacenti commessi prima dell'entrata in vigore della disciplina (l. n. 94/2009) che ha esteso a tali fattispecie criminose la misura del diniego (novellato art. 120 d.lgs. n. 285/1992).

Non sono, invece, esportabili le argomentazioni con cui la Corte costituzionale, nella sentenza n. 22/2018, in relazione alla revoca della patente, ha dichiarato l'illegittimità dell'"automatismo" applicativo della misura medesima da parte del prefetto, a seguito di condanna per reati in materia di stupefacenti: in primo luogo, nella citata pronuncia, si rilevava la contraddittorietà tra l'automatismo della revoca prefettizia e la discrezionalità conservata dall'autorità giudiziaria nel decidere in merito alla parallela misura del *ritiro* della patente; in secondo luogo, si lamentava la mancata considerazione delle peculiarità del caso concreto. Come illustra la Corte costituzionale, il diniego di patente si differenzia dalla revoca della medesima per le seguenti ragioni: la sua operatività a monte, prima del

conseguimento della patente medesima, in un momento in cui l'interessato non nutre ancora alcuna consolidata aspettativa al riguardo; l'assenza di contraddittorietà tra la suddetta misura e la parallela misura adottabile dall'autorità giudiziaria; le peculiarità del caso concreto rilevano in quanto la diversa gravità del reato e la condotta del reo successiva alla condanna vengono valutate al fine della riabilitazione del medesimo, la quale consente di richiedere nuovamente la patente di guida. L'"**automatismo**" del diniego della patente di guida supera, perciò, il vaglio del Giudice delle leggi. [S. Fabianelli]

LE REGIONI NON POSSONO APPLICARE ALL'UFFICIO STAMPA REGIONALE LE NORME DEL CONTRATTO COLLETTIVO DEI GIORNALISTI

Corte cost., sent. 6 marzo – 11 aprile 2019, n. 81, Pres. Lattanzi, Red. Prosperetti

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[art. 1, comma 3, della Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 5/2018]

(artt. 3, 97 e 117, comma 2, lett. l), Cost., nonché art. 4, comma 1, numero 1), della Legge cost. n. 1/1963)

La Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 5/2018, recante «Norme per il sostegno e la valorizzazione del sistema informativo regionale», ai sensi della quale, nelle more dell'attuazione dell'art. 9, comma 5, della L. n. 150/2000, recante «Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni», al personale iscritto all'albo dei giornalisti che presta servizio presso gli uffici stampa delle amministrazioni regionali e degli enti del Servizio sanitario regionale viene applicato il Contratto collettivo nazionale di lavoro giornalistico.

La questione di legittimità costituzionale è stata sollevata in via principale dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, comma 2, lett. l), della Costituzione, nonché dell'art. 4, comma 1, numero 1), dello Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia (Legge costituzionale n. 1/1963). Tra i parametri costituzionali invocati dall'Avvocatura generale dello Stato – artt. 3, 97 e 117, co. 2, lett. l) – è, in particolare, quest'ultimo ad essere preso in considerazione dalla Corte costituzionale a fondamento della dichiarazione di illegittimità costituzionale.

Ad avviso della Corte costituzionale, non meritano di essere condivise le argomentazioni difensive della Regione, incentrate, l'una, sulla dichiarata transitorietà della norma censurata e, l'altra, sulla sussistenza della competenza primaria statutaria in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale ad essi addetto».

Due le considerazioni del Giudice delle Leggi in merito: la Corte, per un verso, dichiara la non derogabilità, neanche in via temporanea, del principio di riserva di contrattazione collettiva, quale norma fondamentale di riforma economico-sociale; per l'altro, rimarca la natura recessiva della asserita competenza statutaria regionale a fronte del preciso limite rappresentato dalla materia «ordinamento civile».

A sostegno del proprio argomentare, la Consulta richiama, in particolare, due precedenti giurisprudenziali in tema di riparto di competenze tra Stato e Regioni, le sentenze n. 314/2003 e n. 189/2007, le cui statuizioni rivestono indubbio rilievo nel presente giudizio di legittimità costituzionale.

Con la prima delle pronunce citate, la Corte individuò nel principio di riserva di contrattazione collettiva un metodo di disciplina costituente «norma fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica», suscettibile di imporsi a qualunque tipo di

potestà legislativa regionale; mentre in occasione della sentenza n. 189/2007 venne posta in luce dalla Consulta l'esigenza, connessa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire l'applicazione uniforme su tutto il territorio nazionale delle regole disciplinanti i rapporti tra privati, le quali costituiscono un limite gravante anche sulle Regioni a statuto speciale.

Sulla scorta di dette argomentazioni, corroborate dalla propria precedente giurisprudenza sul punto, il Giudice delle Leggi ritiene, pertanto, che la norma regionale sconfini nella competenza esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile», nel cui ambito è da ascrivere la disciplina dei rapporti di diritto privato, quali i contratti collettivi e ne dichiara l'illegittimità costituzionale con riferimento all'art. 117, co. 2, lett. l), Cost., restando assorbiti gli ulteriori profili di illegittimità dedotti dal ricorrente. [A.C. Visconti]

NUOVE CONTESTAZIONI DIBATTIMENTALI E OPZIONI RELATIVE AI RITI ALTERNATIVI NEL PROCESSO PENALE: LA CORTE FA IL PUNTO.

Corte Cost. Sent. 20 febbraio – 11 marzo 2019, n. 82, Pres. Lattanzi, Red. Modugno

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 517 c.p.p.]

(artt. 3, 24, co. 2, Cost.)

Su impulso del Tribunale ordinario di Alessandria, il Giudice delle leggi si è trovato nuovamente a prendere posizione in relazione alle possibilità di accesso ai cd. riti alternativi nel processo penale: riti e meccanismi che, per giurisprudenza costituzionale costante, costituiscono «modalità di esercizio, e tra le più qualificanti, del diritto di difesa». La Corte, ricostruita analiticamente l'evoluzione giurisprudenziale, sia in materia di nuove contestazioni «patologiche» (*ex plurimis* sentt. nn. 593 del 1990, 316 del 1992, 129 del 1993, 265 del 1994, 333 del 2009, 184 del 2013, 139 del 2015), sia in tema di nuove contestazioni «fisiologiche» (sentt. nn. 530 del 1995, 237 del 2012, 273 del 2014 e 2016 del 2017), riscontra come oramai, con la sentenza 141 del 2018, si sia operato un tendenziale superamento di siffatte distinzioni.

Nel caso di specie è stato impugnato l'art. 517 c.p.p. «nella parte in cui non prevede la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento l'applicazione della pena, a norma dell'art. 444 cod. proc. pen., relativamente al reato concorrente emerso nel corso dell'istruzione dibattimentale e che forma oggetto di nuova contestazione» e la Corte ha concluso per la sua illegittimità in ragione della stretta connessione fra il diritto di difesa e la possibilità di richiedere i riti alternativi. Conseguentemente, «se è la *regiudicanda*, nelle sue dimensioni «cristallizzate», a costituire la base su cui operare tali scelte, non può che desumersi la incoerenza con quel diritto di qualsiasi preclusione che ne limiti l'esercizio concreto, tutte le volte in cui il sistema ammetta una *mutatio libelli* in sede dibattimentale» [C. Drigo].

IL DIRITTO (FONDAMENTALE) ALL'ISTRUZIONE DEI DISABILI NON È FINANZIARIAMENTE CONDIZIONATO

Corte cost., sent. 19 febbraio - 11 aprile 2019, n. 83, Pres. Lattanzi, red. Cartabia

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[L. n. 205/2017, art. 1, commi 70, 679, 682 e 683]

(art. 38, terzo e quarto, 97, 117, terzo e quarto comma e 119 quarto comma, Cost.)

Il ricorso proposto dalla Regione Veneto aveva ad oggetto l'art. 1, comma 70, L. n. 205/2017 (Legge di Bilancio 2018), il quale prevedeva lo stanziamento per un solo anno di un contributo pari a 75 milioni di euro da ripartirsi tra le Regioni per le funzioni relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali, di cui alla legge 104/1992 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate), in particolare consistenti nell'attività di sostegno per mezzo di docenti specializzati. La previsione annuale del finanziamento era giustificata in considerazione del passaggio di competenze, a partire dal 2016, delle funzioni relative agli alunni con disabilità e, comunque, a fronte della garanzia di una copertura finanziaria certa. Tuttavia la difesa regionale aveva stigmatizzato come «il limitato orizzonte temporale del finanziamento» non avrebbe consentito «una programmazione stabile del servizio a favore degli alunni con disabilità» in violazione dell'art. 38, 3 e 4 comma Cost., dell'art. 119, 4 comma, Cost. in relazione all'obbligo di finanziamento integrale delle funzioni pubbliche attribuite agli enti territoriali, oltre che dell'art. 97 Cost. sotto il profilo del buon andamento della Pubblica amministrazione. Infine l'assenza della «certezza della proiezione pluriennale del finanziamento», avrebbe impedito alla Regione di disciplinare adeguatamente la materia, ridondando tale violazione sulla competenza legislativa regionale in materia di assistenza sociale di cui all'art. 117, 3 e 4 comma, Cost.

Sotto altro profilo la Legge di Bilancio 2018 prevederebbe un incremento del 3,48 per cento dei costi contrattuali per il personale dipendente delle amministrazioni centrali, tuttavia tale percentuale di incremento retributivo sarebbe destinata ad essere applicata al comparto delle Regioni e degli enti del Servizio sanitario nazionale in virtù dei censurati commi 682 e 683 senza che sia stato previsto alcuno stanziamento aggiuntivo a favore delle amministrazioni regionali. Tale mancato incremento del fabbisogno del fondo sanitario nazionale, pur a fronte di un incremento dei costi per i contratti del comparto sanità, si tradurrebbe in una violazione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., in considerazione del differente trattamento disposto per le amministrazioni centrali rispetto a quello riservato alle Regioni.

A sua volta, tale violazione ridonderebbe sull'autonomia costituzionalmente riconosciuta alle Regioni in materia di assistenza sanitaria e socio-sanitaria, di cui all'art. 117, 3 e 4 comma, Cost. sul piano legislativo e all'art. 118 Cost. sul piano amministrativo. Quale ulteriore conseguenza di tale scelta legislativa, le Regioni saranno costrette a “tagliare” i servizi sanitari per poter finanziare con il risparmio così ottenuto il rinnovo dei contratti. Ne conseguirebbe la violazione dell'art. 32 Cost. e la ridondanza di tale violazione sulle competenze regionali in materia di sanità, di cui ai medesimi artt. 117 e 118 Cost.

Infine la Regione ricorrente affermava come le disposizioni impugnate violassero il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., poiché l'aumento contrattuale sarebbe stato unilateralmente deciso dal Governo per essere poi posto a carico del fondo sanitario nazionale, senza alcuna concertazione. L'adozione di procedure concertative sarebbe necessaria in considerazione del fatto che il diritto alla salute è assistito da un finanziamento prevalentemente statale e da una concreta erogazione dei relativi servizi rimessa alla responsabilità delle Regioni (Corte cost. n. 192/2017, n. 169/2017, n. 251/2016 e n. 203/2008). Incidendo negativamente sul principio della certezza delle disponibilità finanziarie per il soddisfacimento del diritto alla salute, le disposizioni impugnate si porrebbero in conflitto anche con l'art. 97 Cost., determinando un'evidente ridondanza sulla possibilità delle Regioni di effettuare una corretta programmazione della spesa sanitaria nella competenza ad esse costituzionalmente

assegnata, con conseguente violazione quindi, anche diretta, dell'art. 119 Cost., in relazione all'autonomia regionale di spesa (Corte cost., n. 197/2017 e n. 275/2016).

La Corte costituzionale ritiene infondate le questioni sollevate, ma offre una interpretazione che conferma l'inderogabile tutela del diritto fondamentale all'istruzione delle persone disabili, in vista dell'attuazione del quale il legislatore – chiamato a predisporre gli strumenti anche finanziari necessari alla sua effettiva realizzazione – è tenuto ad assicurare la tutela del nucleo essenziale di tale diritto, che comprende anche il servizio di trasporto scolastico e di assistenza. L'effettiva fruibilità del nucleo indefettibile dei diritti delle persone con disabilità non può dipendere da scelte finanziarie che il legislatore compie con previsioni che lasciano «incerta nell'an e nel quantum la misura della contribuzione» (Corte cost., n. 275/2016).

Muovendo dalla considerazione che sulla condizione giuridica della persona con disabilità confluisce un complesso di «valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale» (Corte cost., n. 232/2018, n. 258/2017, n. 275/2016, n. 215/1987), la Corte ha insistito sulla «certezza delle disponibilità finanziarie» necessaria a garantire i servizi che danno attuazione ai diritti costituzionali (Corte cost., n. 192/2017): servizi che richiedono di essere erogati «senza soluzioni di continuità, in modo che sia assicurata l'effettività del diritto della persona con disabilità all'istruzione e all'integrazione scolastica» (Corte cost., n. 110/2017).

Alla realizzazione dei diritti costituzionali fondamentali delle persone con disabilità «partecipano, con lo Stato, gli enti locali minori e le Regioni, nel quadro dei principi posti dalla legge [...]. Alle Regioni, in particolare, sono affidati sia interventi diretti, sia compiti di disciplina dei modi e livelli qualitativi di erogazione dei vari servizi da parte dei suddetti enti locali» (Corte cost., n. 406/1992). La partecipazione dei diversi enti territoriali si è modulata diversamente nel corso del tempo e in particolare, negli anni più recenti, l'erogazione dei servizi relativi all'assistenza degli studenti con disabilità è stata interessata dal trasferimento delle funzioni non fondamentali conseguenti al riordino delle Province. Dando seguito ai principi sopra richiamati in materia di effettività delle garanzie dei diritti delle persone con disabilità, il legislatore ha sempre assicurato il finanziamento delle funzioni in discorso anche nella fase di passaggio delle competenze dalle Province alle Regioni. D'altra parte, sostiene la Corte, «in una complessa fase di transizione, come è quella che si è innescata con il riordino delle Province, può ritenersi non irragionevole che il legislatore scelga di disporre il finanziamento di anno in anno, senza peraltro mai farlo mancare». In tal senso si muove poi l'articolo 1, comma 561, L. n. 145/2018 (Legge di Bilancio 2019), che incrementa le risorse già disponibili di ulteriori 25 milioni di euro per il triennio 2019-2021, assicurando così «allo stanziamento un orizzonte temporale più ampio, utile per un'adeguata programmazione triennale dell'esercizio delle funzioni di assistenza scolastica agli studenti con disabilità da parte delle Regioni».

Le questioni aventi ad oggetto l'impugnato art. 1, comma 70, della legge n. 205 del 2017 si rivelano, dunque, non fondate in riferimento agli artt. 38, 3 e 4 comma, 97, 117, 3 e 4 comma, 118 e 119, 4 comma, Cost.

Occorre peraltro precisare che la disposizione impugnata, diversamente da quanto riscontrato nella sentenza n. 275 del 2016, non è affetta da quella aleatorietà e incertezza, nell'an e nel quantum, che ne determinerebbe l'illegittimità costituzionale. Piuttosto, si tratta di una disposizione che, in linea con le leggi di bilancio dei due anni precedenti, rinnova il finanziamento per l'anno di riferimento, senza alcuna discontinuità e senza pregiudicare l'effettiva erogazione dei servizi che attengono al nucleo essenziale dei diritti delle persone con disabilità; erogazione che deve essere sempre comunque assicurata e finanziata.

A fronte della denuncia della difesa regionale riguardo alla illegittimità costituzionale del medesimo art. 1, comma 70, della Legge di Bilancio anche in relazione all'entità della somma stanziata che, in luogo dei previsti 75 milioni di euro, avrebbe dovuto essere,

invece, ad avviso della ricorrente, pari a 112 milioni di euro, il Giudice costituzionale rammenta come l'autonomia finanziaria costituzionalmente garantita agli enti territoriali non comporti una rigida garanzia quantitativa. Le risorse disponibili possono subire modifiche e, in particolare, riduzioni, purché tali diminuzioni non rendano impossibile lo svolgimento delle funzioni attribuite agli enti territoriali medesimi. La giurisprudenza costituzionale è costante e ferma nel precisare che grava sul ricorrente l'onere di provare l'irreparabile pregiudizio lamentato (Corte cost. n. 23/2014). Ciò posto possono essere considerate inammissibili le questioni di legittimità costituzionale in cui si lamenti la violazione dei principi contenuti nell'art. 119 Cost. a causa dell'inadeguatezza delle risorse a disposizione delle Regioni, senza puntuali riferimenti a dati più analitici relativi alle entrate e alle uscite (sentenza n. 5/2018). La riassegnazione delle risorse, nell'ambito del processo di riorganizzazione, è priva di qualsiasi automatismo e comporta scelte in ordine alle modalità, all'entità e ai tempi, rimesse al legislatore statale; ciò fermo restando che l'assistenza alle persone con disabilità costituisce un nucleo incompressibile di un diritto fondamentale e deve essere integralmente finanziata.

Come emerge dalla sentenza, il ricorso regionale patisce una notevole genericità in quanto non specifica né l'entità delle risorse in precedenza destinate alle Province e Città metropolitane per lo svolgimento dei compiti relativi all'assistenza per gli alunni con disabilità, né evidenzia la differenza fra quanto riassegnato e quanto trattenuto da parte dello Stato. Tali carenze, in ossequio al richiamato orientamento giurisprudenziale (Corte cost., n. 151/2016), hanno comportato l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 70, promossa in riferimento all'art. 119 Cost.

È stata infine giudicata infondata la questione inerente i commi 679, 682 e 683 dell'art. 1 L. n. 205/2017 per violazione degli articoli 3, 32, 81, 97, 117, 3 e 4 comma, 118, 119 Cost., nonché 5 e 120 Cost. in termini di leale collaborazione, nella misura in cui tali disposizioni sarebbe state oggetto di una erronea interpretazione da parte della Regione. I commi 682 e 683 non impongono in alcun modo alle Regioni di assicurare al loro personale e a quello sanitario il medesimo incremento retributivo disposto dal comma 679 per i dipendenti delle amministrazioni statali, limitandosi a ribadire che per il personale regionale e sanitario valgono i principi contenuti nel D.lgs. n. 165/2001, che peraltro sono testualmente richiamati nelle disposizioni impugnate [S. Rossi]

ALLOGGI LOCATI PER FINALITÀ TURISTICA E CASE-VACANZE: IL LEGISLATORE REGIONALE PUÒ INTERVENIRE SU ENTRAMBI NELL'AMBITO DELL'ORGANIZZAZIONE DEL MERCATO TURISTICO

Corte cost., sent. 6 marzo – 11 aprile 2019, n. 84, Pres. Lattanzi, red. Coraggio

Giudizio di legittimità in via principale

[art. 1, comma 1, lettere a), b), c), della legge della Regione Lombardia 25 gennaio 2018, n. 7 (Integrazione alla legge regionale 1° ottobre 2015, n. 27)]

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

La sentenza dichiara la **non fondatezza** delle questioni sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri relativamente alla legge n. 7 del 2018 della Regione Lombardia. Il ricorrente impugna l'art. 1, comma 1, lettere a), b), c), le quali, istituendo un codice da assegnare agli alloggi allocati per finalità turistica e prevedendo sanzioni per le relative omissioni, avrebbero **irragionevolmente equiparato la disciplina di questi e quella delle differenti strutture recettizie "case e appartamenti vacanze"**. Inoltre, la disciplina degli alloggi allocati per finalità turistica, consistendo in **un'attività di locazione**

immobiliare senza servizi aggiuntivi, sarebbe da ricondurre – ad avviso del Presidente del Consiglio – alla competenza esclusiva del legislatore statale, rientrando nella **materia dell'ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lett. f) Cost.** Per contro, le strutture denominate “case e appartamenti per vacanze”, in quanto vere e proprie strutture extralberghiere, che presuppongono una organizzazione a carattere imprenditoriale, farebbero parte del mercato turistico di competenza residuale regionale.

Secondo la Corte le **censure sono tutte infondate**, dal momento che l'assunto da cui muove il ricorrente non è in linea con la giurisprudenza costituzionale, secondo cui **le locazioni rientrano nella competenza residuale regionale, per quanto attiene all'aspetto turistico; mentre è di competenza esclusiva dello Stato la regolamentazione dell'attività negoziale e dei suoi effetti.** Il legislatore lombardo, nel prevedere che anche i locatori turistici e i relativi intermediari debbano munirsi di un codice identificativo di riferimento per ogni singola unità ricettiva, ha inteso creare una mappa del nuovo fenomeno della concessione in godimento a turisti di immobili di proprietà con lo scopo di esercitare al meglio le proprie funzioni di promozione, vigilanza e controllo. **Le disposizioni impugnate, rendendo vigente un adempimento amministrativo precedente ed esterno al contratto di locazione turistica, non inciderebbero conseguentemente sulla libertà negoziale o sulla sfera contrattuale**, disciplinate dal diritto privato. Né tantomeno eccessivamente gravoso o irragionevole viene definito l'obbligo di indicare il codice identificativo per ciascun alloggio o le sanzioni amministrative a tutela di quest'ultimo. [A. Chiusolo]

ENERGIE RINNOVABILI, TUTELA DELL'AMBIENTE E PAESAGGIO: SULL'INTERSEZIONE TRA LIVELLO EUROPEO, STATALE E REGIONALE

Corte cost., sent. 5 dicembre 2018 – 15 aprile 2019, n. 86, Pres. Lattanzi, red. Sciarra

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[artt. 3, 4, 5, 8, 12, 13, 20 e 46 (recte: comma 1), della legge della Regione Basilicata 24 luglio 2017, n. 19 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017) e degli artt. 1, comma 1, 2, comma 1, 5, 6 e 7 della legge della Regione Basilicata 11 settembre 2017, n. 21 (Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 19 gennaio 2010, n. 1 «Norme in materia di energia e piano di indirizzo energetico ambientale regionale – D.Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006 – legge regionale n. 9/2007»; 26 aprile 2012, n. 8 «Disposizioni in materia di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili» e 30 dicembre 2015, n. 54 «Recepimento dei criteri per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti da fonti di energia rinnovabili ai sensi del D.M. 10 settembre 2010»), nonché dell'Allegato alla medesima legge, che inserisce un allegato D) alla legge regionale 30 dicembre 2015, n. 54 (Recepimento dei criteri per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti da fonti di energia rinnovabili ai sensi del D.M. 10 settembre 2010)]

(art. 3 Cost.; art. 25 Cost.; art. 117, primo comma, Cost, in relazione all'art. 12 della direttiva 2006/1123/CE, in relazione all'art. 63 del TFUE e in relazione al principio di favore per le fonti rinnovabili, di cui alla normativa internazionale e comunitaria; art. 117, secondo comma, lettere e), l), s), Cost.; art. 117, terzo comma (ai principi fondamentali posti dal legislatore statale in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia))

La sentenza, pur riservando a separate pronunce la decisione di alcune questioni proposte, decide due ricorsi sollevati dallo Stato contro altrettante leggi della Regione Basilicata.

Con il primo atto di promovimento (ric. n. 77/2017), il Presidente del Consiglio dei Ministri lamentava la violazione del riparto di competenze legislative, del principio di eguaglianza, della riserva di legge statale in materia penale e degli obblighi derivanti dall'ordinamento internazionale e dell'Unione Europea da parte della legge regionale (n. 19 del 2017) che introduceva una modifica al piano di coordinamento territoriale de Pollino, avente valenza di piano paesaggistico.

La Corte costituzionale dichiara l'illegittimità dell'intervento normativo regionale (in particolare, dell'art. 12 della legge n. 19 del 2017) poiché esso detta una deroga ai limiti per la realizzazione di interventi di ampliamento del patrimonio edilizio senza seguire l'indicata procedura collaborativa. Infatti, l'intervento del legislatore regionale sul piano paesaggistico deve porsi in linea con le determinazioni del nuovo piano paesaggistico, oppure secondo le modalità concertate con lo Stato. L'art. 12 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017, è quindi incostituzionale per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Similmente, viene giudicata fondata anche la questione relativa all'articolo 13 della medesima legge regionale, che introduce la possibilità di mutamento della destinazione d'uso a residenza degli immobili in zone per le quali sia stata declassificata la pericolosità geologica prevista nel piano paesistico. Il legislatore regionale è intervenuto in contrasto con quanto previsto dalla legge statale e senza seguire le procedure collaborative ivi indicate. Anche tale previsione, quindi, viola la competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», cui è vincolata la legge regionale in materia di governo del territorio.

Diversamente, risulta non fondata la questione relativa all'art. 46, co.1, della legge regionale impugnata, in materia di concessioni demaniali ad associazioni che svolgono opere o attività in favore di disabili intellettivi e motori e delle loro famiglie.

Viene, infine, dichiarata l'illegittimità dell'art. 20 della legge reg. n. 19 del 2017, che limitava l'installazione di impianti alimentati da fonti non rinnovabili. Ad avviso del giudice delle leggi, tale previsione si pone in contrasto con l'intesa stipulata tra le Regione e il MIBAC e il MATTM, nonché con le linee guida (d.m. 10 settembre 2010), adottate di concerto da detti Ministeri, che «costituiscono, in settori squisitamente tecnici, il completamento della normativa primaria, e indicano le specifiche tecniche che necessitano di applicazione uniforme in tutto il territorio nazionale».

Con il secondo ricorso (n. 87 del 2017), sono state impugunate diverse disposizioni della legge della Regione Basilicata n. 21 del 2017, poiché esse procederebbero – senza la necessaria concertazione con i Ministeri interessati – alla modifica di norme già condivise con lo Stato.

Nonostante gli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, della citata legge regionale n. 21 del 2017 siano stati abrogati con un successivo intervento normativo del legislatore regionale, essi sono rimasti vigenti per oltre un anno. La Corte, di conseguenza, ritiene che non vi siano i presupposti per dichiarare la cessazione della materia del contendere, avendo la norma trovato applicazione. Tali norme, che stabilivano in via unilaterale i criteri e le modalità per l'inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti da fonti di energia rinnovabili, sono considerate in contrasto con la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.). «Il legislatore lucano, stabilendo in via generale e unilaterale, senza istruttoria e valutazione in concreto dei luoghi in sede procedimentale, l'individuazione delle aree non idonee all'installazione degli impianti di energia da fonti rinnovabili e anche quella delle aree idonee, previa abrogazione dei criteri individuati

congiuntamente con gli organi statali», ha violato la competenza statale e gli accordi – vincolanti per la Regione – precedentemente intercorsi con lo Stato.

Similmente, viene dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 5 della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, in materia di realizzazione ed esercizio di impianti fotovoltaici. Secondo la Corte, la norma stabilisce «condizioni diverse e aggiuntive rispetto a quelle prescritte dal legislatore statale», introducendo «ingiustificati aggravati per la realizzazione e l'esercizio degli impianti in questione», in contrasto «con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea».

Diversamente, non sono considerate incostituzionali le disposizioni della medesima legge relative all'autorizzazione all'installazione di impianti fotovoltaici, poiché in questo caso il legislatore regionale si limita a dare specifica attuazione ai requisiti previsti a livello statale. La sentenza assume interesse a motivo dell'utilizzo, quale parametro interposto di costituzionalità, delle direttive europee in materia di energia rinnovabile, nonché per la stretta intersezione tra gli interventi normativi nel settore energetico e la tutela dell'ambiente e del paesaggio. [L. Busatta]

LA REGIONE PUÒ INTRODURRE UN COMMISSARIO STRAORDINARIO REGIONALE NELLE AZIENDE SANITARIE

Corte cost., sent. 19 marzo – 15 aprile 2019, n. 87, Pres. Lattanzi, red. Amato

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 4 della legge della Regione Puglia 17 aprile 2018, n. 15 (Norme in materia di nomina dei direttori generali delle aziende ed enti del Servizio sanitario regionale in attuazione del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, e interventi finanziari in favore della ricerca per la cura delle malattie rare)]

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

La Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Puglia n. 15 del 2018, promossa dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

La norma impugnata interviene in materia di commissariamento delle aziende e degli enti del Servizio sanitario regionale prevedendo che la Regione possa nominare un commissario straordinario, in caso di vacanza dell'incarico di direttore generale delle aziende e degli enti del Servizio sanitario regionale (SSR) e laddove per comprovati motivi non sia possibile procedere alla nomina. La disposizione impugnata prevede inoltre che tale commissario dovrà essere scelto nell'ambito dell'elenco nazionale degli idonei all'incarico di direttore generale e che tale soggetto potrà rimanere in carica sino alla nomina del direttore generale e comunque non più di sei mesi.

Ad avviso della Regione, le disposizioni impuginate avrebbero violato i principi fondamentali in materia di tutela della salute (art. 117, comma terzo, Cost.), come previsti dagli art. 2, comma 2-octies, art. 3, comma 6, e art. 3-bis, comma 2, del d.lgs. n. 502/1992 (Riordino della disciplina in materia sanitaria) e dagli artt. 1 e 2 del d.lgs. n. 171/2016 (Attuazione della delega in materia di dirigenza sanitaria). In particolare, la legge regionale sarebbe stata in contrasto con il riparto di competenze legislative avendo introdotto la «generica possibilità di nominare un commissario straordinario, senza specificare i motivi ostativi alla sostituzione del direttore generale e senza stabilire le procedure e i requisiti necessari per detta nomina», in violazione delle norme generali della legislazione statale. La difesa erariale ravvisava, inoltre, la lesione dei principi di ragionevolezza, adeguatezza

e buon andamento dell'amministrazione, poiché la Regione avrebbe creato «un regime atipico e non definito quanto ai presupposti, ai requisiti e alle modalità procedurali per la nomina dei vertici degli enti del SSR».

Secondo il giudice delle leggi tali questioni non sono fondate.

Pur confermando che la legge regionale impugnata interviene in una materia di competenza concorrente tra Stato e Regioni (la tutela della salute), la Corte evidenzia come il commissariamento straordinario delle aziende e degli enti del SSR non trovi una specifica disciplina nel d.lgs. n. 502/1992. Quasi tutte le Regioni, compresa la Puglia, hanno previsto con legge la possibilità di nominare commissari straordinari, per un periodo limitato, in caso di vacanza dell'ufficio di direttore generale e di impossibilità di provvedere alla sostituzione nel termine di sessanta giorni. Inoltre, la previsione della nomina di un commissario regionale non si sovrappone al potere sostitutivo statale (previsto dall'art. 2, co. 2-octies, del d.lgs. n. 502/1992), che si applica, invece, ai casi di inerzia regionale. Funge, anzi, quale meccanismo volto ad evitare che tale inerzia si determini.

Ne deriva, quindi, che la Regione Puglia è intervenuta nell'esercizio delle proprie competenze in materia di tutela della salute e che la norma impugnata non si pone in contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale. [L. Busatta]

REATI STRADALI: IL DIVIETO DI BILANCIAMENTO DELLE CIRCOSTANZE SUPERA IL VAGLIO DELLA CORTE

Corte cost., sent. 19 febbraio – 17 aprile 2019, n. 88, Pres. Lattanzi, Red. Amoroso

Questione segnalata nel bollettino delle questioni pendenti n. 1/2018 e 1/2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 590 quater del codice penale, inserito dall'art. 1, comma 2, legge 23 marzo 2016, n. 41; art. 222, commi 2 e 3-ter, d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, come modificato dall'art. 1, comma 6, lett. b), nn. 1) e 2), legge n. 41 del 2016]

(Artt. 3; 25, comma 2; 27 Cost.)

La sentenza in esame risolve due diverse questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal Tribunale ordinario di Roma e da quello di Torino, in materia di reati stradali (rispettivamente omicidio stradale e lesioni personali stradali gravi). Entrambe le questioni vertono sulla quantificazione della pena, e in particolare sul **divieto di prevalenza e di equivalenza dell'attenuante speciale di cui al settimo comma degli artt. 589-bis (omicidio stradale) e 590-bis del codice penale (lesioni personali stradali)**. Il divieto di bilanciamento di tale attenuante, che ha come presupposto che la condotta dell'imputato sia **causa non esclusiva dell'evento**, viene censurato rispetto alle aggravanti specifiche dell'attraversamento con semaforo rosso e della guida in stato di ebbrezza.

La Corte ricorda in primo luogo come, sebbene il divieto di bilanciamento delle circostanze costituisca una grave limitazione della discrezionalità del giudice, tale opzione non è di per sé illegittima, rientrando appieno nella discrezionalità del legislatore. L'ordinamento conosce numerose ipotesi in tal senso, tra cui quelle relative ai reati stradali. Queste ultime sono state introdotte a seguito di un **considerevole irrigidimento della disciplina da parte del legislatore**, culminato nel 2016 con l'abbandono della fattispecie del reato circostanziato e l'introduzione di reati speciali, accompagnati da svariate aggravanti "privilegiate". Il divieto di bilanciamento di tali aggravanti vale anche rispetto alla circostanza attenuante di cui al settimo comma degli artt. 589-bis e 590-bis, pur trattandosi

di una attenuante particolare, riguardante l'efficienza causale della condotta dell'imputato e non l'offensività della condotta.

Sebbene il regime posto in essere dalla disciplina censurata risulti in un considerevole inasprimento del trattamento sanzionatorio, le questioni sollevate dal giudice *a quo* non sono fondate. Spettano infatti al legislatore, ex art. 25 Cost., le scelte in materia di dosimetria della pena, a condizione che il trattamento sanzionatorio sia proporzionato, che non incida negativamente sulla funzione rieducativa della pena stessa (sentt. 233/2018 e 179/2017; v. anche sentt. 142/2017, 148 e 23/2016, 81/2014, 394/2006), e che il sistema di previsioni sanzionatorie garantisca "coerenza alla logica perseguita dal legislatore" (sent. 40/2019). Ciò implica anche la **possibilità per il legislatore di "dare un diverso ordine al gioco delle circostanze, richiedendo che vada calcolato prima l'aggravamento di pena di particolari circostanze"**, sempre nei limiti della manifesta irragionevolezza e dell'arbitrio (sent. 68 e 251/2012). La Corte non ha in passato esitato a dichiarare illegittime disposizioni in materia di bilanciamento delle circostanze che avessero l'effetto "di sanzionare condotte di minore gravità con pene eccessive perchè sproporzionate rispetto al canone della necessaria offensività". **Nel caso in esame, tuttavia, la circostanza attenuante ad effetto speciale che viene in gioco non attiene all'offensività, soggetta al principio di proporzionalità, quanto piuttosto all'efficienza causale, soggetta al diverso principio di equivalenza delle cause**, rispetto al quale la discrezionalità del legislatore è più ampia. Rientra quindi nel non irragionevole esercizio della discrezionalità del legislatore "graduare l'effetto diminuyente della pena di questa attenuante ad effetto speciale in riferimento alle menzionate aggravanti "privilegiate" allorché ricorra un generico concorso della colpa della parte offesa o di altre concause che rendono non esclusivo l'apporto causale dell'azione o dell'omissione del colpevole".

E' invece **fondata la questione relativa all'art. 222 del codice della strada**. Tale disposizione prevede la sanzione amministrativa della **revoca della patente, estesa a tutte le ipotesi di omicidio stradale e di lesioni personali stradali gravi o gravissime**, senza possibilità di graduazione in ragione delle peculiarità del caso. Nel porre in essere un **automatismo sanzionatorio**, la norma risulta irragionevole. Se infatti tale automatismo sanzionatorio può giustificarsi in relazione alle violazioni più gravi (guida in stato di ebbrezza e sotto l'effetto di stupefacenti), esso risulta incompatibile con i principi di eguaglianza e proporzionalità per quanto riguarda le altre ipotesi di omicidio e lesioni stradali, pur colpevoli, ma caratterizzate da minore gravità. In tali ipotesi, spetta al giudice valutare se applicare, in alternativa alla revoca della patente, la sanzione amministrativa della sospensione. [M. Morvillo]

**«OVVERO» SI LEGGE IN SENSO DISGIUNTIVO PER SALVAGUARDARE
L'AUTONOMIA REGIONALE:
LEGGE DI BILANCIO 2018 E SPESA PER IL PERSONALE SANITARIO**

Corte cost., sent. 19 febbraio – 17 aprile 2019, n. 89, Pres. Lattanzi, red. Sciarra

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti n. 3/2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[art. 1, comma 454, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020)]

(artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione)

Con una sentenza interpretativa di rigetto, la Corte costituzionale ha chiarito la portata di una delle disposizioni introdotte con la legge di bilancio 2018 per contenere la spesa sanitaria.

La norma impugnata dalla Regione Toscana introduceva una modifica all'art. 17, comma 3-bis, del d.l. n. 98 del 2011, relativo alla razionalizzazione della spesa sanitaria, in base al quale: «[...] La regione è giudicata adempiente ove sia accertato l'effettivo conseguimento di tali obiettivi. In caso contrario, per gli anni dal 2013 al 2019, la regione è considerata adempiente ove abbia raggiunto l'equilibrio economico e abbia attuato, negli anni dal 2015 al 2019, un percorso di graduale riduzione della spesa di personale, **ovvero una variazione dello 0,1 per cento annuo**, fino al totale conseguimento nell'anno 2020 degli obiettivi previsti [...]».

La Regione ricorrente lamentava la violazione dell'art. 119 Cost., poiché la disposizione avrebbe introdotto un precetto «specifico e puntuale», lesivo dell'autonomia finanziaria regionale, senza limitarsi a dettare criteri e obiettivi. Inoltre, veniva ravvisato anche il contrasto con l'art. 117, comma terzo, Cost., a motivo dell'inevitabile interferenza con l'organizzazione sanitaria regionale.

In aggiunta, la ricorrente sottolineava, però, la possibilità di interpretare diversamente la disposizione impugnata, attribuendo alla congiunzione «ovvero» un significato disgiuntivo e rendendo, quindi, la variazione dello 0,1 per cento annuo una misura alternativa.

La Corte abbraccia tale ipotesi interpretativa, rammentando che, da un lato, la disposizione impugnata si inserisce in un percorso di progressiva riduzione della spesa sanitaria, intrapreso a partire dalla legge finanziaria 2007 e che, dall'altro lato, l'inquadramento sistematico della norma, il dibattito parlamentare e la stessa difesa erariale suggeriscono tale interpretazione. In tal modo, la disposizione impugnata introdurrebbe «una ulteriore flessibilità, disponendo che nel suddetto periodo la spesa possa registrare anche una variazione (da intendersi quindi di segno positivo o negativo) dell'ordine dello 0,1%».

«La previsione di una variazione dello 0,1 per cento annuo si raccorda, dunque, a una disciplina di riduzione delle spese per il personale sanitario, che già demanda alle Regioni la scelta degli strumenti più appropriati per conseguire l'obiettivo e, con riferimento a una più ampia flessibilità, definisce le condizioni per giudicarle adempienti». In virtù di tale interpretazione, non viene, quindi, ravvisata alcuna violazione dell'autonomia finanziaria regionale né una lesione della competenza legislativa concorrente. [L. Busatta]

IMPERMEABILITÀ DELL'ORDINAMENTO DELLE PROVINCE AUTONOME E OBBLIGO DI STAND-STILL

Corte cost., sent. 19 febbraio - 18 aprile 2019, n. 93, Pres. Lattanzi, Red. Modugno

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2017, n. 17, art. 28, comma 5]

(Costituzione, artt. 5 e 117, secondo comma, lett. s) ed m), e principio di leale collaborazione; statuto per il Trentino-Alto Adige, art. 97)

La sentenza annulla, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 28, comma 5, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 17 del 2017, in materia di valutazione di impatto ambientale.

La disposizione recava una norma di **interpretazione autentica**, secondo la quale il rinvio effettuato dall'art. 3 della legge provinciale n. 19 del 2013 agli allegati II e IV della parte seconda del Codice dell'ambiente doveva intendersi riferito *“al testo vigente il 20 luglio*

2017”, e dunque senza considerare le modifiche recate a tali allegati dall’art. 22 del d.lgs. 16 giugno 2017, n. 104, che aveva spostato in capo allo Stato la competenza sulla VIA in ordine a diverse tipologie di opere e che era stato nel frattempo impugnato in via principale dalla Provincia autonoma.

Secondo il Presidente del Consiglio, la norma provinciale avrebbe invaso la competenza statale sull’ambiente, che comprende il potere di allocare le funzioni legislative al livello più idoneo, avrebbe leso la competenza sui livelli essenziali delle prestazioni (individuati nelle norme recate dal d.lgs. n. 104 del 2017 sul provvedimento unico regionale ambientale) e soprattutto avrebbe configurato una “**legge di reazione**” rispetto al decreto legislativo n. 104 del 2017, con violazione dell’**art. 5 Cost.** e del principio di leale collaborazione.

La sentenza accoglie la prima censura, dichiarando assorbite le altre.

La Corte ricorda che con la sentenza n. 198 del 2018 essa ha riconosciuto la legittimità costituzionale del d.lgs. n. 104 del 2017 e in particolare dello spostamento in capo allo Stato delle funzioni in materia di valutazioni ambientali, che costituiva il nucleo essenziale della riforma.

La sentenza n. 198 del 2018 aveva anche affermato che le competenze dello Stato in materia di ambiente, che danno copertura a tale nuova allocazione di funzioni, si imponevano alle Province autonome come norme di grande riforma e attraverso il meccanismo di cui all’art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, cioè attraverso l’adeguamento della legislazione provinciale alle norme statali che configurano limiti alla legge locale.

Tuttavia, la Corte osserva che al momento dell’entrata in vigore del d.lgs. n. 104 del 2017 l’ordinamento della Provincia autonoma di Trento era già adeguato a quello statale attraverso i rinvii al Codice dell’ambiente contenuti nella legge provinciale sulla VIA n. 19 del 2013, rinvii che erano da interpretare, secondo gli ordinari criteri, come **rinvii mobili**.

La norma provinciale oggetto della sentenza, invece, declinando come fisso un rinvio mobile, aveva da un lato provocato un **regresso rispetto ad una situazione di originario adeguamento**, facendo sì che l’ordinamento provinciale, “*previamente conforme alla sopravvenuta normativa statale, diventasse contrastante con le modifiche apportate al cod. ambiente (in specie, agli Allegati III e IV alla sua parte seconda) ad opera del d.lgs. n. 104 del 2017*”; dall’altro **eludeva lo stesso meccanismo di cui all’art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992**, perché l’adeguamento veniva differito a un *dies* incerto nel quando, individuato dalla norma impugnata nella decisione del giudice costituzionale sul ricorso della Provincia autonoma avverso il d.lgs. n. 104 del 2017.

Conclusivamente, la sentenza dichiara che la norma impugnata invade direttamente la potestà legislativa esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., perché essa disponeva unilateralmente che la disciplina provinciale in tema di VIA si applicasse anche a progetti che, in seguito alla della riforma operata con il d.lgs. n. 104 del 2017, non erano più di competenza della Provincia autonoma ma dello Stato, mentre **rientra nella competenza esclusiva statale nella materia tutela dell’ambiente e dell’ecosistema l’individuazione**, in tale ambito, dei **criteri di riparto delle competenze tra Stato, Regioni e Province autonome**. [F. Corvaja]

POTERE REGIONALE DI SPESA E PIANI DI RIENTRO: NON E’ DIRIMENTE L’IMPUTAZIONE DI UNA SPESA AI FONDI SANITARI PER QUALIFICARLA COME SPESA SANITARIA

Corte cost., sent. 6 marzo 2019 – 18 aprile 2019, n. 94, Pres. Lattanzi, red. de Pretis

Ricorso segnalato nel Bollettino delle questioni pendenti n. 3/2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[artt. 1 e 6, comma 1, lettera a), numero 2), l. R. Molise n. 2 del 2018]

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

Il ricorso statale riguarda due disposizioni della Legge di stabilità della Regione Molise per il 2018. La prima dispone il rifinanziamento, per gli esercizi finanziari 2018-2020, di alcune leggi regionali di spesa relative a diversi settori, tra cui la legge del 1990 che disciplina la concessione annuale di contributi in favore delle associazioni di mutilati e invalidi. Gravando su fondi di natura sanitaria, la norma rappresenterebbe «un livello ulteriore di assistenza, non essenziale» non previsto dal dPCM del 12 gennaio 2017 e si porrebbe in contrasto con i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica in campo sanitario ex art. 117, terzo comma, Cost., stante il commissariamento della Regione e la sua sottoposizione ai vincoli derivanti dal piano di rientro dal disavanzo sanitario.

La Corte ricorda che in caso di piani di rientro la normativa regionale è da ritenersi viziata se capace, in base alla finalità perseguita, di interferire anche solo potenzialmente con i vincoli derivanti dal piano. **Nel caso della voce di spesa contestata non vi è questa interferenza: a nulla rileva, ai fini della prova della finalità della spesa, la sua collocazione in un determinato settore organizzativo dell'amministrazione competente** (il settore della «Direzione generale per la salute»), **poiché risulta di per sé «evidente» che la norma impugnata non è volta a prestare assistenza sanitaria ma a erogare un contributo economico per associazioni di invalidi che perseguono finalità sociali.** La questione è rigettata, dunque, in quanto l'ambito applicativo della norma impugnata esula da quello oggetto di garanzia dei LEA.

È accolta, invece, la seconda questione, relativa alla disposizione della legge di stabilità regionale che introduce un parere preventivo della Regione nel procedimento di consegna in uso gratuito del demanio marittimo da parte dello Stato a favore di altre amministrazioni. La disciplina di tale procedimento, contenuta nel codice della navigazione, costituisce infatti espressione della potestà legislativa esclusiva dello Stato nella regolazione degli aspetti dominicali del demanio marittimo rientranti nella materia dell'«ordinamento civile». [C. Domenicali]

IL GIUDIZIO DELLA CORTE SULLE SCELTE POLITICHE IN MATERIA PENALE: LE DICHIARAZIONI FRAUDOLENTE MEDIANTE FATTURE

Corte Cost., sent. del 9 febbraio – 18 aprile 2019, n. 95, pres. Lattanzi, red. Modugno

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 2 d. lgs. 74/2000 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto)]

(art. 3 Cost.)

È infondata la q/c secondo cui vi sarebbe una arbitraria disparità di trattamento, contraria all'art. 3 Cost., tra il delitto di dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti e il delitto di dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici, in quanto non assoggettati alle medesime soglie di punibilità. La Corte rammenta che la configurazione delle fattispecie criminose e la determinazione della pena per ciascuna di esse costituiscono materia affidata alla discrezionalità del legislatore, giacché ogni ragionamento sull'opportunità del ricorso alla tutela penale e sui livelli ottimali della stessa sono, per loro natura, tipicamente politici (sent. 394/2006). È possibile censurare le

scelte legislative solo quando trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio (*ex plurimis*, sentt. 273/2010 e 47/2010). Nel caso in esame, tuttavia, il legislatore ha inteso "isolare", nell'ambito dell'ampia gamma dei mezzi fraudolenti utilizzabili a supporto di una dichiarazione mendace, uno specifico artificio, al quale viene annesso, sulla base dell'esperienza, uno spiccato coefficiente di "insidiosità" per gli interessi dell'erario. Infatti, la fattura costituisce titolo per il contribuente ai fini del diritto alla detrazione dell'IVA e alla deduzione dei costi: con la conseguenza che, a fronte di essa, spetta all'amministrazione finanziaria dimostrare il difetto delle condizioni per l'insorgenza di tale diritto. La gravosità dell'onere della prova che incombe sull'amministrazione pubblica giustifica la scelta strategica del legislatore di prevedere un trattamento distinto e più severo – sul piano non della reazione punitiva, ma delle soglie di punibilità – per le dichiarazioni fraudolente mediante fattura di quello prefigurato in rapporto alla generalità degli altri artifici di supporto di una dichiarazione mendace (anche di tipo documentale). [F. Minni]

LA MEDIAZIONE OBBLIGATORIA È LEGITTIMA

Corte cost., sent. 6 marzo – 18 aprile 2019, n. 97, Pres. Lattanzi, red. Antonini

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[D.L. n. 69/2013, art. 84, comma 1, lett. b), conv. con modificazioni in L. n. 28/2010]

(art. 3 e 77, Cost.)

Nell'ambito di un procedimento civile, il Tribunale di Verona si è posto il problema inerente la disciplina della mediazione quale condizione di procedibilità della domanda dall'art. 5, comma 1-bis, D.lgs. n. 28/2010. Dopo avere precisato che la causa oggetto del processo principale è «giunta a decisione», il giudice osserva che la mancata partecipazione al procedimento di mediazione non sarebbe sorretta da giustificato motivo, il che, determinerebbe, ai sensi dell'art. 8, comma 4-bis, secondo periodo, D.lgs. n. 28/2010, la condanna della convenuta, anche d'ufficio e a prescindere dalla sua eventuale soccombenza, al versamento, in favore dello Stato, di un importo corrispondente a quello del contributo unificato dovuto per il giudizio.

Il secondo periodo del citato comma 4-bis – a mente del quale «[i]l giudice condanna la parte costituita che [...] non ha partecipato al procedimento [preliminare di mediazione] senza giustificato motivo, al versamento all'entrata del bilancio dello Stato di una somma di importo corrispondente al contributo unificato dovuto per il giudizio» – violerebbe l'art. 77, secondo comma, Cost. per difetto dei requisiti di necessità e d'urgenza.

Al riguardo, il giudice a quo – richiamato l'orientamento della giurisprudenza costituzionale sui presupposti della decretazione d'urgenza – sottolinea come l'urgente necessità di provvedere in via legislativa presupporrebbe la «intrinseca coerenza delle norme contenute in un decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico»: i requisiti cui è subordinata la legittimità dell'adozione del decreto-legge potrebbero, pertanto, anche riguardare una pluralità di norme, purché queste siano, tuttavia, accomunate, sul piano obiettivo, «dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate», ovvero, sul piano teleologico, in caso di interventi eterogenei afferenti a materie diverse, «dall'unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare» (Corte cost. n. 22/2012). L'«uniformità teleologica» che deve accomunare le norme contenute in un decreto-legge sarebbe vanificata ove, come nel caso in esame, esse non abbiano «il medesimo termine di efficacia».

Fatte tali premesse, il Tribunale di Verona evidenzia come l'entrata in vigore delle disposizioni dettate dall'art. 84, comma 1, D.L. n. 69/2013 sia stata differita, dal successivo

comma 2, al decorso «di trenta giorni rispetto al momento della sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale», differimento che rappresenterebbe un elemento sintomatico della «manifesta insussistenza» dei requisiti di necessità e d'urgenza, tanto più in considerazione della distonia con la diversa scelta di attribuire, invece, efficacia immediata alle altre norme contenute nel medesimo decreto-legge.

Sostiene il giudice a quo che l'art. 84, comma 2, D.L. n. 69/2013 recherebbe un vulnus all'art. 3 Cost., in relazione al principio di ragionevolezza, rappresentato dalla scelta, operata con la norma censurata, di differire l'efficacia delle disposizioni dettate dal precedente comma 1, peraltro difforme da quella adottata per le altre norme del medesimo d.l. aventi «la stessa finalità di contribuire a rendere maggiormente efficiente il sistema giudiziario», sarebbe, difatti, «immotivata e priva di una ragione logica».

È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, contestando l'erroneità di una delle argomentazioni addotte dal Tribunale, in particolare a mente dell'art. 86 del d.l. n. 69 del 2013, le disposizioni poste dall'art. 84, comma 1, sarebbero entrate in vigore, come del resto tutte le altre norme contenute nel medesimo decreto-legge, il giorno successivo a quello della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, mentre ne sarebbe stata posticipata soltanto l'efficacia.

Sotto altro profilo, la difesa statale ritiene che sia inammissibile la questione, avente ad oggetto l'art. 84, comma 2, del d.l. n. 69 del 2013, sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. essendosi il giudice – apoditticamente – limitato a sostenere che, in sede di decretazione d'urgenza, non possa essere procrastinata l'applicabilità di alcune disposizioni, senza illustrare i motivi per cui siffatta scelta sarebbe illogica. In proposito, l'Avvocatura generale ha osservato altresì che le ragioni dell'evidenziato differimento, la cui valutazione è d'altro canto rimessa al discrezionale apprezzamento del legislatore, sarebbero ravvisabili, per un verso, in «comprensibili problemi organizzativi»; per altro verso, nella necessità, correlata alla natura sanzionatoria della condanna conseguente alla mancata partecipazione al procedimento di mediazione, che le parti siano tempestivamente rese edotte degli obblighi su di esse incombenti.

Con successiva ordinanza, il medesimo Tribunale ha sollevato – in riferimento agli art. 3 e 77, secondo comma, Cost. – questioni di legittimità costituzionale della stessa disposizione di cui alla prima ordinanza, censurando in via subordinata – sempre in riferimento all'art. 3 Cost. – anche l'art. 5, comma 4, lett. a), D.lgs. n. 28/2010. Secondo il giudice la compromissione del principio di eguaglianza emergerebbe dal raffronto con la disciplina legislativa della procedura di negoziazione assistita da uno o più avvocati, introdotta dall'art. 2 D.L. n. 132/2014. Se infatti anche tale istituto costituirebbe come la mediazione civile, una condizione di procedibilità, mentre, ai sensi dell'art. 3, comma 3, lettera a), D.L. n. 132/2014, nei procedimenti per ingiunzione, la negoziazione assistita non sarebbe obbligatoria né nella fase monitoria né nel successivo, eventuale giudizio di opposizione al decreto ingiuntivo, diversamente il procedimento preliminare di mediazione, benché non applicabile alle domande proposte in via monitoria, dovrebbe essere intrapreso nel giudizio di opposizione al decreto ingiuntivo, sia pure dopo la pronuncia del giudice, ai sensi degli artt. 648 e 649 c.p.c., sulle istanze di concessione e di sospensione della provvisoria esecuzione del decreto stesso.

Tenuto conto dell'analogia funzione svolta sia dalla mediazione che dalla negoziazione assistita, la diversa disciplina appena descritta sarebbe, ad avviso del giudice a quo, del tutto ingiustificata e, conseguentemente, manifestamente irragionevole.

La Corte costituzionale rileva come le censure debbano essere scrutinate alla stregua del principio secondo cui «[...] il sindacato sulla legittimità dell'adozione, da parte del Governo, di un decreto-legge va limitato ai casi di evidente mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'art. 77, secondo comma, Cost., o di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della loro valutazione» (sentenza n. 99 del

2018). Tanto premesso in linea generale, va rilevato che non può condividersi, quanto al primo profilo in cui è articolata la censura, la tesi del rimettente secondo cui l'insussistenza della straordinaria necessità e urgenza sarebbe desumibile dal mero differimento dell'efficacia delle disposizioni censurate. Al contrario, la Corte – anche laddove ha ricordato che l'art. 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, nel prescrivere, tra l'altro, che i decreti devono contenere misure di immediata applicazione, costituisce esplicitazione della ratio implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost. – ha tuttavia precisato che la necessità di provvedere con urgenza «non postula inderogabilmente un'immediata applicazione delle disposizioni normative contenute nel decreto-legge» (Corte cost., n. 170/2017). Peraltro, una volta posticipata l'efficacia della mediazione obbligatoria, ne consegue la coerenza della scelta volta al differimento anche della connessa disciplina, posta dal secondo periodo del comma 4-bis dell'art. 8 D.lgs n. 28/2010, delle conseguenze della mancata partecipazione, senza giustificato motivo, al relativo procedimento.

Dalla «uniformità teleologica» che deve accomunare le norme contenute in un decreto-legge non si può inferire, contrariamente a quanto sostenuto dal rimettente, un generale corollario per cui queste dovrebbero tutte necessariamente sottostare al medesimo termine iniziale di efficacia. La omogeneità finalistica che deve connotare le norme introdotte con la decretazione d'urgenza non presuppone, infatti, indefettibilmente l'uniformità di tale termine, ben potendo alcune di esse risultare comunque funzionali all'unico scopo di approntare rimedi urgenti anche là dove ne sia stata procrastinata l'applicabilità. Il disposto differimento delle norme censurate trova del resto fondamento nell'esigenza di assicurare il corretto funzionamento degli organismi di mediazione: dunque, non solo non è sintomatico dell'assenza di coerenza finalistica, ma, al contrario, concorre a garantirla.

Alla luce dei rilievi che precedono, deve escludersi sia l'evidente difetto dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'art. 77, secondo comma, Cost., sia l'esistenza di una disomogeneità finalistica delle norme censurate rispetto alle altre contenute nel decreto-legge.

Quanto alla censura di illogicità della decisione di differire l'applicabilità di una norma adottata in sede di decretazione d'urgenza, essa deve considerarsi inammissibile per mancanza di motivazione in ordine alla rilevanza nei giudizi pendenti dinanzi a sé, della norma censurata.

Quanto alla censura inerente all'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 4, lett. a), D.lgs. n. 28/2010, che esclude l'obbligatorietà della mediazione, limitatamente alla fase monitoria, nei procedimenti per ingiunzione, in raffronto alla disciplina della negoziazione assistita, la Corte rileva la sua infondatezza. Sebbene entrambi gli istituti processuali posti a raffronto sono diretti a favorire la composizione della lite in via stragiudiziale e costituiscano condizioni di procedibilità della domanda giudiziale, è tuttavia ravvisabile nella mediazione un fondamentale elemento specializzante, che assume rilievo al fine di escludere che si sia al cospetto di situazioni sostanzialmente identiche disciplinate in modo ingiustificatamente diverso, ovvero che la scelta legislativa di trattare diversamente, con riguardo al giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo, le due fattispecie possa ritenersi manifestamente irragionevole e arbitraria, «questo essendo il parametro di riferimento in materia, tenuto conto che si discute di istituti processuali, nella cui conformazione [...] il legislatore fruisce di ampia discrezionalità» (Corte cost., n. 12/2016; n. 164/2017). Più precisamente, il procedimento di mediazione è connotato dal ruolo centrale svolto da un soggetto, il mediatore, terzo e imparziale, là dove la stessa neutralità non è ravvisabile nella figura dell'avvocato che assiste le parti nella procedura di negoziazione assistita.

L'evidenziata disomogeneità delle due fattispecie poste a confronto ne preclude, dunque, una comparabilità idonea a integrare l'asserita violazione dell'art. 3 Cost. e induce a

escludere che sia stato irragionevolmente riservato un trattamento differenziato alla mediazione e, quindi, che la scelta legislativa denunciata dal rimettente abbia valicato il confine dell'arbitrarietà.

D'altra parte, il tratto differenziale appena rilevato conferma la ratio che sostiene il diverso regime giuridico di cui, invece, si duole il giudice a quo: la presenza di un terzo del tutto indipendente rispetto alle parti giustifica, infatti, le maggiori possibilità della mediazione, rispetto alla negoziazione assistita, di conseguire la finalità cui è preordinata e, pertanto, la scelta legislativa di rendere obbligatoria solo la prima, e non la seconda, anche nel giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo. In tale ultimo giudizio, in altri termini, il legislatore ha ritenuto inutile imporre la negoziazione assistita, giacché essa è condotta direttamente dalle parti e dai loro avvocati, senza l'intervento di un terzo neutrale. [S. Rossi]

INCOSTITUZIONALE LA MANCATA PREVISIONE DELLA DETENZIONE DOMICILIARE IN CASO DI GRAVE INFERMITÀ PSICHICA SOPRAVVENUTA IN CARCERE

Corte cost., sent. 20 febbraio - 19 aprile 2019, n. 99, Pres. Lattanzi, red. Cartabia

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti 4/2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 47-ter co. 1-ter della legge n. 354 del 1975]

(artt. 2, 3, 27, 32 e 117 Cost.)

La Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 47-ter co. 1-ter della legge n. 354 del 1975, laddove determina l'assenza di alternative al carcere per le persone che durante la detenzione siano colpite da una grave malattia mentale.

La Corte di Cassazione ha sollevato la questione di legittimità costituzionale muovendo dal presupposto che, alla luce del dato testuale e del dato teleologico, non è possibile alcuna interpretazione costituzionalmente orientata, della disposizione. In altre parole, la disposizione precluderebbe, al detenuto portatore di infermità psichica sopravvenuto dopo la condanna, di accedere agli istituti del differimento obbligatorio o facoltativo della pena e alla detenzione domiciliare c.d. in deroga (di cui alla disposizione censurata).

In effetti, conviene la Corte, l'art. 148 c.p. (dedicato ai casi di infermità sopravvenuta del condannato, il quale prevede che il giudice possa disporre la sospensione o il differimento della pena e il contestuale ricovero in ospedale giudiziario, in casa di cura e custodia o in un ospedale psichiatrico civile) è stato svuotato di significato da riforme legislative che pure senza abrogarlo lo hanno reso inapplicabile, dal momento che gli ospedali psichiatrici civili sono stati chiusi dalla legge *Basaglia*, e che la stessa sorte è toccata agli ospedali psichiatrici giudiziari e le case di cura dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 186 del 2015 e il d.p.c.m. del 1 aprile 2008.

Peraltro, e sul punto la Corte avalla l'interpretazione del giudice rimettente, nemmeno sarebbe risolutivo il ricorso alle REMS (residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza) che hanno come loro unici destinatari i malati psichiatrici ritenuti non imputabili in sede di giudizio penale ma socialmente pericolosi.

L'illegittimità della disposizione risulta pertanto, almeno in parte, come conseguenza di un disegno di riforma rimasto incompiuto.

L'incostituzionalità deriva dal porsi, tale situazione, in contrasto con l'art. 2, 27 e 32 (in cui, ovviamente, la nozione di salute è comprensiva della sfera fisica) veicoli di principi costituzionali già espressi, per la materia di cui si tratta, in modo piuttosto chiaro dalla stessa Corte nella sentenza n. 111 del 1996. La disparità di trattamento che si determina poi con i detenuti nei cui confronti sopravvenga dopo la condanna un'infermità fisica, nonché per le persone la cui infermità mentale determini l'incapacità di intendere e di volere al momento del fatto, comporta altresì il contrasto con l'art. 3 Cost. L'illegittimità costituzionale dell'art. 47-ter co. 1-ter della legge n. 354 del 1975, deriva peraltro dal contrasto che, per il tramite dell'art. 117 co. 1 si determina con la Convenzione Europea dei diritti dell'uomo, ed in particolare con il suo art. 3, secondo il quale, e per come interpretato dalla Corte Edu, mantenere in condizione di detenzione una persona affetta da grave malattia mentale assurge a vero e proprio trattamento inumano. In questo senso, «la detenzione domiciliare è uno strumento capace di offrire sollievo ai malati più gravi, per i quali la permanenza in carcere provoca un tale livello di sofferenza da ferire il senso di umanità; al tempo stesso, essa può essere configurata in modo variabile, con un dosaggio ponderato delle limitazioni, degli obblighi e delle autorizzazioni secondo le esigenze del caso: grazie a una attenta individuazione del luogo di detenzione, possono perseguirsi finalità terapeutiche e di protezione, senza trascurare le esigenze dei suoi familiari e assicurando, al tempo stesso, la sicurezza della collettività». [A. Arcuri]