

Monitore della Giurisprudenza costituzionale

(decisioni 288/2013 – 32/2014)

SARDEGNA: INAMMISSIBILE LA QUESTIONE SULLE CONCESSIONI DEMANIALI IN PROROGA

Corte Cost., sent. 20 novembre-4 dicembre 2013, n. 288, Pres. Silvestri, Red. Tesauro
Giudizio di legittimità costituzionale in via principale
[Art. 1, c. 1, l.r. Sardegna 12 ottobre 2012, n. 19]
(Artt. 117, co. 1 e 2, lett. e), Cost. in relazione agli artt. 49 e 101 TFUE)

La Corte dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata sulla legge regionale sarda n. 19/2012 che prolunga sino al 31 dicembre 2013 le **concessioni ai fini di pesca e acquacoltura sul demanio marittimo** «al fine di consentire l'ordinato avvio delle procedure di evidenza pubblica per il relativo affidamento e garantire un termine necessario e congruo per l'espletamento delle stesse». Secondo l'orientamento consolidato, **«qualora sia proposta impugnazione di una norma di legge di una Regione ad autonomia speciale, anche denunciandone l'eventuale contrasto con il diritto dell'Unione europea, il ricorrente ha l'onere di specificare le ragioni per cui debba prendersi in considerazione l'art. 117 Cost., in luogo del parametro ricavabile dallo statuto speciale [...], e di esplicitare in quale rapporto si trovino, ai fini dello scrutinio della disposizione impugnata, le norme della Costituzione invocate e quelle, anch'esse di rango costituzionale, contenute in quest'ultimo»** (sent. n. 202 del 2005). Il vizio di prospettazione non ha una valenza solo formale, poiché «esso impedisce di ricostruire l'esatto perimetro del thema decidendum, a causa del differente regime di riparto delle competenze normative e amministrative stabilito dalla Costituzione rispetto a quello previsto dallo statuto speciale di autonomia» (sent. n. 220 del 2008). [A. Cossiri]

REGIONE ABRUZZO, NESSUNA DEROGA AL CONTENIMENTO DELLA SPESA PER IL PERSONALE

Corte Cost., sent. 2-6 dicembre 2013, n. 289, Pres. Silvestri, Red. Mazzella
Giudizio di legittimità costituzionale in via principale
[Art. 3, co. 2, l.r. Abruzzo 28 settembre 2012, n. 48]
(Art. 117, co. 3, Cost.)

È incostituzionale, in quanto lesiva di principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, la disposizione della l.r. Abruzzo n. 48/2012 che esclude le spese derivanti dai rapporti di lavoro instaurati presso gli uffici alle dipendenze degli organi elettivi della Giunta e del Consiglio regionale dall'applicazione della disciplina statale che assicura la riduzione delle spese per il personale entro soglie percentuali prestabilite (art. 9, c. 28, d.l. n. 78/2010). Infatti, **«la spesa per il personale, per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interna (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale»** (sentt. nn. 169/2007 e 69/2011). Con particolare riferimento alle spese degli uffici di diretta collaborazione di organi politici regionali, la Corte aveva già affermato che «la

particolare rilevanza del carattere necessariamente fiduciario nella scelta del personale, a tempo determinato, degli uffici di diretta collaborazione, se può autorizzare deroghe al principio del pubblico concorso nella scelta dei collaboratori, non consente deroghe ai principi fondamentali dettati dal legislatore statale in materia di coordinamento della finanza pubblica» (sent. n. 130 del 2013, con la quale è stata dichiarata illegittima la norma regionale piemontese che autorizzava una serie eterogenea di contratti di collaborazione occasionale in deroga ai limiti previsti nella legislazione statale). [A. Cossiri]

REGIONE E RAPPORTI PRIVATI

Corte cost., sent. 2 - 6 dicembre 2013, n. 290, Pres. Silvestri, Red. Criscuolo
Giudizio di legittimità costituzionale in via principale
[L.r. Basilicata 23 novembre 2012, n. 22]
(Art. 117, co. 2, lett. l), e co. 3 [art. 81], Cost.)

La sentenza dichiara illegittimo l'art. 1 della l.r. Basilicata 23 novembre 2012, n. 22, per violazione della competenza legislativa dello Stato in materia di **ordinamento civile**, competenza che secondo la Corte è rimasta fondamentalmente invariata nel passaggio dal vecchio al nuovo testo dell'art. 117 Cost. (è richiamata la sent. n. 282/2004). La disposizione regionale prevedeva un meccanismo di **surroga** delle aziende sanitarie nei confronti delle strutture private accreditate che siano inadempienti nel pagamento delle retribuzioni dovute al proprio personale. In forza di tale meccanismo, ricalcato dalla legge regionale su quello previsto nel regolamento di attuazione del Codice dei contratti pubblici (art. 5 del d.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207), le aziende sanitarie, previa diffida all'operatore privato, avrebbero provveduto direttamente al pagamento dei lavoratori nei limiti delle somme dovute a qualsiasi titolo alle strutture accreditate.

La Corte ritiene che norma invada la competenza esclusiva in materia di ordinamento civile, incidendo sui **rapporti di natura privatistica** che intercorrono tra l'azienda sanitaria, la struttura convenzionata ed i lavoratori della struttura. (In tema si veda anche la sentenza n. 106/2005, non richiamata, relativa alla illegittimità della norma della Provincia di Bolzano che prevedeva una ipotesi di surrogazione legale della Provincia nel credito di mantenimento, a fronte del pagamento delle prestazioni assistenziali da parte dell'ente). [F. Corvaja]

PRESUNTO PERICOLOSO DOPO L'ESPIAZIONE PENA?

Corte cost., sent. 2 - 6 dicembre 2013, n. 291, Pres. Silvestri, Red. Frigo
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale
[Legge 27 dicembre 1956, n. 1423, art. 12; d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, art. 15]
(Art. 3 [art. 24], Cost.)

La sentenza ritiene incompatibile con il **principio di eguaglianza** e con il canone di **ragionevolezza** la mancata previsione di un controllo officioso, da parte dell'organo che ha adottato il provvedimento, sulla attualità della pericolosità sociale di persona sottoposta a **misura di prevenzione**, la quale si sia vista sospesa l'esecuzione della misura in ragione della espiazione di una pena detentiva. Secondo il diritto vivente consolidatosi a partire dalla sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione n. 6/1993, è incompatibile con la detenzione in base ad un titolo definitivo non già l'applicazione di una misura di

prevenzione personale, bensì la sua esecuzione, che è quindi differita al momento in cui cessa lo stato detentivo. Il che fa sorgere il problema della verifica della perdurante pericolosità del prevenuto ad espiazione avvenuta, problema che secondo la Corte va risolto secondo il modello rappresentato dalla disciplina delle misure di sicurezza, che funge da idoneo *tertium comparationis*. Per le misure di sicurezza, l'art. 679 c.p.p. – che recepisce indicazioni già reperibili nella giurisprudenza costituzionale in ordine alla illegittimità di presunzioni di persistenza nel tempo della pericolosità sociale (sentt. nn. 139/1982, 249/1983, 1102/1988) – prevede una doppia valutazione della pericolosità, effettuata prima da parte del giudice della cognizione, al momento della pronuncia della sentenza, e rinnovata poi del magistrato di sorveglianza, allorché la misura abbia concreto inizio. Invero, la Corte, pur ribadendo che misure di prevenzione e misure di sicurezza sono *species* di un unico *genus* (essendo entrambe finalizzate a prevenire la commissione di reati e al recupero di soggetti socialmente pericolosi), nega che l'omologazione delle discipline sia costituzionalmente imposta in via generale. Nel caso, tuttavia, essa reputa conforme a ragionevolezza soltanto il modello dettato per le misure di sicurezza: **la mancata previsione, per le misure di prevenzione, di una verifica del permanere della pericolosità sociale si traduce in una presunzione di pericolosità** – sia pure *iuris tantum*, perché contrastabile su iniziativa dell'interessato – **che ignora la possibile evoluzione dell'atteggiamento del soggetto con il trascorrere del tempo e che, soprattutto, disconosce la stessa funzione del trattamento risocializzante ex art. 27, terzo comma, Cost.** Di qui la necessità che anche per le misure di prevenzione il controllo sulla pericolosità sociale sia ripetuto, salve le ipotesi - la cui individuazione è rimessa alla giurisprudenza – in cui esso possa essere ragionevolmente omesso, in relazione alla brevità del periodo di differimento dell'esecuzione della misura. [F. Corvaja]

PUGLIA: LA PREFERENZA PER I PRODOTTI REGIONALI CONTRO IL DIRITTO UE

Corte cost., sent. 2 - 6 dicembre 2013, n. 292, Pres. Silvestri, Red. Frigo

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[L.r. Puglia 13 dicembre 2012, n. 43, artt. 3, comma 1., e 4, comma 5.]

(Art. 117, co. 1, Cost.; art. 35 TFUE)

La sentenza dichiara illegittime, per **violazione degli obblighi europei**, le norme della Regione Puglia che garantivano, nell'aggiudicazione degli appalti per servizi di ristorazione collettiva degli enti pubblici, un trattamento privilegiato ai soggetti che utilizzassero prodotti di origine pugliese. La preferenza assicurata ai **prodotti di origine regionale** indipendentemente dal livello delle emissioni di anidride carbonica del prodotto configura, secondo la Corte, una misura che ha un effetto equivalente ad una restrizione quantitativa alla circolazione dei beni e che pertanto è **vietata dall'art. 35 del TFUE**, non potendo giustificarsi (a differenza del *favor* per i prodotti a basse emissioni di CO₂) con le esigenze di tutela dell'ambiente - e quindi della salute – apprezzate dall'art. 36 del Trattato. In precedenza, con la sent. n. 209/2013, la Corte aveva annullato disposizioni analoghe contenute in una legge della Basilicata, per violazione della competenza statale in materia di tutela della concorrenza ex art. 117, secondo comma, lett. e), Cost. (In tema di leggi locali dirette a favorire i prodotti della Regione, si vedano anche le sentenze n. 66 /2013 e 86/2012, non richiamate, relative alla istituzione di marchi regionali di qualità, che secondo la Corte sono incompatibili con l'art. 35 del TFUE e quindi con l'art. 117, primo comma, Cost.). [F. Corvaja]

UN'ALTRA SENTENZA INTERPRETATIVA DI ACCOGLIMENTO?

Corte cost., sent. 2-6 dicembre 2013, n. 293, Pres. Silvestri, Red. Frigo
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale
[Art. 309 cod. proc. pen.]
(Art. 3, co. 1, Cost.)

La sentenza riguarda le cd. **contestazioni di reati a catena, per l'adozione di misure cautelari in sequenza**: v. sent. n. 233 del 2011, ord. n. 445 del 2007, sent. n. 408 del 2005, ord. n. 151 del 2003, ord. n. 20 del 1999, n. 349 e n. 221 del 1996, sent. n. 89 del 1996. L'**oggetto** è un **principio di diritto enunciato dalla Cassazione** (sulle condizioni per ottenere, nel riesame, la retrodatazione delle misure cautelari) censurato dal giudice del rinvio: v. per casi analoghi sentt. n. 305 del 2008, n. 78 del 2007, ord. n. 501 del 2000, sentt. nn. 58 del 1995, 257 del 1994, n. 138 e n. 130 del 1993, n. 30 del 1990, n. 138 del 1977. La sentenza conferma che solo tramite l'incidente di costituzionalità il giudice di rinvio può contestare il principio sospetto, a prescindere dal riconoscimento di esso come diritto vivente. Il **dispositivo** è di **accoglimento interpretativo**: l'articolo del c.p.p. rilevante è annullato «in quanto interpretato» come ritenuto dalla Cassazione (la retrodatazione viene fatta dipendere, irrazionalmente, da come sono redatti i provvedimenti cautelari successivi al primo). Dispositivi simili erano noti in passato (es. sent. n. 204 del 1982) e si sono talora ripresentati di recente proprio in sentenze su principi enunciati in sede nomofilattica (v. ancora sentt. n. 305 del 2008 e n. 78 del 2007). [M. Massa]

ANCORA SUI "TAGLI" ALLE PENSIONI DEI MAGISTRATI

Corte Cost., ord. 2-6 dicembre 2013, n. 294, Pres. Silvestri, Red. Tesaurò
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale
[Art. 18, c. 22 bis, d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni in l. n. 111/2011, come successivamente modificato]
(Artt. 2, 3, 53 e 97, co. 1, Cost.)

È manifestamente inammissibile, in quanto divenuta priva di oggetto, la questione di legittimità costituzionale della norma introduttiva di decurtazioni al trattamento pensionistico dei magistrati ordinari. La disposizione, infatti, è stata dichiarata illegittima con la sent. n. 116/2013 [A. Cossiri]

LEGGE BALDUZZI E LIMITAZIONE DI RESPONSABILITÀ MEDICA: LA CORTE NON ENTRA NEL MERITO

Corte Cost., ord. 2-6 dicembre 2013, n. 295, Pres. Silvestri, Red. Frigo
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale
[Art. 3 d.l. 13 settembre 2012, n. 158, convertito con modificazioni in legge n. 189/2012]
(Artt. 3, 24, 25, c. 2, 27, 28, 32, 33 e 111, Cost.)

È manifestamente inammissibile - per difetto di motivazione in ordine alla rilevanza - la questione prospettata con riferimento alla disposizione secondo la quale «l'esercente la professione sanitaria che nello svolgimento della propria attività si attiene a linee guida e buone pratiche accreditate dalla comunità scientifica non risponde penalmente per colpa

lieve». La Corte rileva che nelle prime pronunce emesse in argomento, la giurisprudenza di legittimità ha ritenuto – in accordo con la dottrina maggioritaria – che la limitazione di responsabilità prevista dalla norma censurata venga in rilievo solo in rapporto all'addebito di imperizia, giacché le linee guida in materia sanitaria contengono esclusivamente regole di perizia: non, dunque, quando all'esercente la professione sanitaria sia ascrivibile, sul piano della colpa, un comportamento negligente o imprudente. Alla luce di ciò, l'insufficiente descrizione della fattispecie concreta fornita dal giudice a quo impedisce alla Corte la necessaria verifica della rilevanza della questione. [A. Cossiri]

CONFLITTO TRA POTERI O NEL POTERE?

Corte cost., ord. 2 - 6 dicembre 2013, n. 296, Pres. Silvestri, Red. Criscuolo
Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato
[Provvedimento del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Padova adottato il 12 dicembre 2012]
(Artt. 25, 101, co. 2, e 104 Cost.)

L'ordinanza dichiara **inammissibile**, in sede di deliberazione, il **conflitto di attribuzione** sollevato dal **Giudice istruttore del Tribunale civile di Padova** nei confronti del **Procuratore della Repubblica** presso il medesimo Tribunale, in relazione all'atto con cui il pm aveva determinato la sospensione di tutti i termini processuali e sostanziali in favore di una società vittima di usura, ai sensi dell'art. 20, comma 4, della legge n. 44/1999 (su tale disposizione vedi Corte cost., sent. n. 457/2005); con ciò ledendo, secondo la prospettazione del ricorrente, le attribuzioni costituzionali del giudice civile, chiamato a giudicare una controversia che vedeva convenuta la predetta società.

L'inammissibilità del ricorso è determinata, anzitutto, dalla carenza del **requisito soggettivo**, e ciò sotto due profili: da un lato perché il conflitto era insorto tra **organi appartenenti entrambi al potere giudiziario**, anziché tra organi o enti appartenenti a poteri diversi; dall'altro, con riferimento alla parte resistente, in quanto il provvedimento di sospensione dei termini ex art. 20 della legge n. 44/1990 non è espressione di attribuzioni costituzionali del pm, le quali, ai sensi dell'art. 112 Cost., si estendono all'esercizio dell'azione penale e alle attività di indagine ad essa strumentali. Difetta, altresì, il **requisito oggettivo**, dal momento che il ricorrente non deduceva una lesione delle proprie attribuzioni costituzionali riconducibile al provvedimento del pm, bensì mostrava di dubitare della costituzionalità della norma che attribuisce tale potere al pm. Tale dubbio il giudice avrebbe dovuto far valere in via incidentale, essendo investito di un giudizio in cui tale norma trova applicazione: il che preclude, secondo il **consolidato orientamento** della Corte, la proposizione di un conflitto di attribuzione da parte del giudice stesso (cfr. le ordd. nn. 16-17/2013, 38/2008, 334/2003 e la sent. n. 284/2005). [F. Corvaja]

IUS SUPERVENIENS E RESTITUZIONE DEGLI ATTI, PER TRANSAZIONE E DECRETO-LEGGE SOPRAVVENUTI

Corte cost., ord. 2 - 6 dicembre 2013, n. 297, Pres. Silvestri, Red. Mazzella
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale
[D.-I. 30 dicembre 2009, n. 195, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2010, n. 26]
(Artt. 42 e 117, co. 1, Cost., in riferimento all'art. 1 del Primo protocollo addizionale della CEDU)

L'ordinanza dispone la **restituzione degli atti** ai giudici amministrativi, che avevano sollevato questione di costituzionalità sulle norme del d.l. n. 195/2009, le quali prevedevano il trasferimento del termovalorizzatore di Acerra dalla società FIBE s.p.a. alla Regione Campania, senza prevedere un adeguato indennizzo (era denunciato il contrasto con l'art. 42 Cost. e con l'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 1 del Primo protocollo addizionale della CEDU). La Corte rileva la necessità di un riesame della rilevanza della questione, in ragione del fatto che *medio tempore* era intervenuto un **accordo transattivo** tra la FIBE e la Presidenza del Consiglio dei ministri, **seguito da un decreto-legge** (convertito in legge) che aveva disposto il definitivo trasferimento di proprietà del termovalorizzatore e sostituito l'indennizzo contestato con altro accettato dalla società interessata. [F. Corvaja]

COMPETENZE STATALI IN MATERIA DI ENERGIA (E DINTORNI)

Corte cost., sent. 2-11 dicembre 2013, n. 298, Pres. Silvestri, Red. Coraggio
Giudizio di legittimità costituzionale in via principale
[L.r. Friuli-Venezia Giulia 11 ottobre 2012, n. 19]
(Art. 117, co. 2, lett. e), l), m) e s), e co. 3, Cost.; St. Friuli-Venezia Giulia, artt. 4 e 5)

Sono annullate diverse disposizioni di una legge friulana in tema di energia e distribuzione dei carburanti, incompatibili con norme statali per la tutela dell'**ambiente** e della **concorrenza** (tra cui il principio di liberalizzazione ex d.l. n. 1 del 2012, art. 1) o per la **semplificazione amministrativa**, intesa come livello essenziale delle prestazioni, o ancora espressive di **principi fondamentali della materia energetica**. [M. Massa]

ABRUZZO: ILLEGITTIMI GLI AIUTI REGIONALI ALL'AEROPORTO DI PESCARA

Corte cost., sent. 11 dicembre 2013, n. 299, Pres. Silvestri, Red. Carosi
Giudizio di legittimità costituzionale in via principale
[L.r. Abruzzo 28 dicembre 2012, n. 69, artt. 1, 2 (come modificato dalla l.r. Abruzzo 4 febbraio 2013, n. 5, art. 5, comma 1) e 3; l.r. Abruzzo 7 ottobre 2013, n. 33, art. 2]
(Art. 117, co. 1, Cost. in relazione agli artt. 107-108 TFUE)

La Corte accoglie il ricorso contro una disposizione di legge abruzzese che sovvenziona l'aeroporto di Pescara, violando il divieto UE di **aiuti di Stato** (per analoghe impugnazioni di leggi regionali, con vari esiti, cfr. ad es. sentt. n. 50 e n. 217 del 2012, sent. n. 18 del 2013). Intanto, una seconda legge ha stabilito che la prima «si interpreta nel senso che» i finanziamenti sono concessi nel rispetto di una comunicazione della Commissione UE in merito ad aiuti per l'aeroporto di Ostenda. Secondo la Corte, la pretesa **interpretazione autentica** è in realtà **innovativa** (cfr. sentt. n. 103, n. 160, n. 314 del 2013), ma non basta a salvare le misure contestate. Escluso che essa soddisfi l'interesse del ricorrente (il che può far cessare la materia del contendere: cfr. ad es. sentt. n. 187 e n. 246 del 2013) o abbia contenuto omogeneo alla prima legge (ciò consentirebbe il trasferimento della questione, come spesso avviene nei giudizi principali: cfr. es. sent. n. 308 del 2013, anch'essa su legge regionale interpretativa), la seconda legge è **annullata in via consequenziale** (evenienza anch'essa frequente in questi giudizi: cfr. ad es. la cit. sent. n. 308 e le sentt. n. 209, n. 219, n. 220, n. 250, n. 266, n. 290, n. 298 del 2013). Lo stesso accade alle restanti disposizioni della prima legge: tra queste, anche una (art. 2) non

menzionata nella delibera del Governo, in ordine alla quale, perciò, le censure dedotte nel ricorso erano state dichiarate inammissibili. [M. Massa]

LA REGIONE RISPETTI IL CODICE DELL'AMBIENTE!

Corte Cost., sent. 2-11 dicembre 2013 , n. 300, Pres. Silvestri, Red. Cartabia
Giudizio di legittimità costituzionale in via principale
[*Legge Regione Friuli-Venezia Giulia, n. 26 del 21 dicembre 2006, artt. 112, 171, 175 e 199*]
(*Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4 e 5; Art. 117, co. 2, lett. s) e co. 3, Cost.*)

La **Regione Friuli-Venezia Giulia** ha adottato una disciplina semplificata per la gestione dei materiali da scavo provenienti da piccoli cantieri in deroga alla normativa vigente e nelle more dell'adozione di una nuova regolamentazione da parte del legislatore statale. Tale intervento normativo, quindi, è riconducibile alla materia "tutela dell'ambiente" di competenza esclusiva statale. Secondo la Corte, la disciplina regionale semplificata è illegittima poichè in materia di ambiente **"deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, restando ferma la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali"**. In tale materia, quindi, **le Regioni "devono mantenere la propria legislazione negli ambiti di competenza fissati dal Codice dell'ambiente"**. [Filippo Benelli]

PROVINCE AUTONOME: COMITATI ETICI IRRAGIONEVOLMENTE "TROPPO PICCOLI"

Corte Cost., sent. 2-11 dicembre 2013 , n. 301, Pres. Silvestri, Red. Cartabia
Giudizio di legittimità costituzionale in via principale
[*D.L. 13 settembre 2012, n. 158, art. 12, comma 10 convertito con modificazioni dalla legge 8 novembre 2012, n. 189, art. 1, comma primo*]
(*Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4 e 5; Art. 3, 117, co. 2, lett. s) e co. 3, Cost.*)

La norma impugnata dispone che entro un anno dalla sua approvazione siano riorganizzati i comitati etici per la sperimentazione clinica da parte di ciascuna Regione e delle Province autonome di Trento e Bolzano prevedendo la costituzione di un comitato ogni milione di abitante. Tale normativa specifica che a ciascun comitato sia attribuita una competenza territoriale provinciale o interprovinciale in modo che sia rispettato il parametro minimo di un milione di abitanti. Secondo la Corte, tali previsioni sono **"irrealizzabili nelle realtà territoriali di contenute dimensioni demografiche, tra cui rientra la Provincia autonoma di Trento"**. Infatti **"da un lato si esige che ogni Regione e Provincia autonoma istituisca almeno un comitato etico e, dall'altro, si richiede che la competenza di tale comitato di espliciti su un territorio che comprenda almeno un milione di abitanti"**. Ciò determina l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, **"derivante dalla contraddittorietà intrinseca dei precetti in essa contenuti, con conseguente violazione del principio di ragionevolezza"**. [Filippo Benelli]

CHE IL GIUDICE SVOLGA L'INTERPRETAZIONE ADEGUATRICE!

Corte Cost., sent. 2-11 dicembre 2013 , n. 302, Pres. Silvestri, Red. Cassese
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale
[*Legge 2 agosto 1999, n. 264, art. 4, comma primo*]
(Artt. 3, 34, 97 e 117, co. 1, Cost.)

La sesta sezione del Consiglio di Stato ha impugnato la normativa in materia di accesso ai corsi universitari nella parte in cui non prevede, per i cosiddetti corsi di laurea a "numero chiuso", la redazione di una graduatoria unica nazionale. Rileva, tuttavia, la Corte che "il dettato normativo... nulla stabilisce con riguardo al tipo di graduatoria da adottare, se per singoli atenei oppure a livello nazionale", come testimonia la circostanza che in passato sono state adottate entrambe le soluzioni. Ne consegue che **la questione è inammissibile "perchè viziata da una non compiuta sperimentazione da parte del giudice remittente del tentativo di dare una lettura costituzionalmente conforme alla disposizione censurata"**. [Filippo Benelli]

CAMPANIA: CACCIA E STANDARD MINIMI DI TUTELA DELL'AMBIENTE, NON RISPETTATI

Corte cost., sent. 4-12 dicembre 2013, n. 303, Pres. Silvestri, Red. Frigo
Giudizio di legittimità costituzionale in via di azione
[*Legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 26 (Norme per la protezione della fauna selvatica e disciplina dell'attività venatoria in Campania)*]
(Art. 117, 2° comma, lett. s) Cost.)

La Corte costituzionale, nel confermare che le Regioni hanno competenza residuale in materia di caccia, riprende in quest'occasione la sua oramai consolidata giurisprudenza, precisando che **spetta allo Stato**, nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, 2° comma, lettera s), Cost.), **stabilire standard minimi e uniformi di tutela della fauna**, ponendo regole che possono essere modificate dalle Regioni, nell'esercizio della loro potestà legislativa, esclusivamente nella direzione dell'innalzamento del livello di tutela (sentt. 278, 116 e 106/2012). Cosicché, le verifiche che vengono svolte sulle numerose discipline regionali in argomento consistono nel **valutare se le disposizioni regionali costituiscano o meno una disciplina della materia che implica una soglia di protezione dell'ambiente inferiore rispetto a quella stabilita dalla legislazione statale**. Sulla base di questo principio, la legge della Regione Campania viene sanzionata con l'incostituzionalità sotto numerosi profili: laddove consente il rilascio delle autorizzazioni all'esercizio venatorio da appostamento fisso senza le limitazioni previste dalla disciplina statale; laddove non prevede che una quota non inferiore al venti per cento del totale di territorio agro-silvo-pastorale venga destinata alla protezione della fauna selvatica; laddove non limita la caccia nelle aree contigue a quelle protette ai soli residenti nell'area naturale protetta e nell'area contigua; laddove prevede la definizione di un indice minimo di densità venatoria stabilito a livello regionale e non già a livello nazionale; laddove non applica agli animali domestici inselvatichiti la disciplina di maggiore tutela per i piani di abbattimento prevista per gli animali selvatici; laddove, infine, non vieta la caccia per dieci anni nelle zone colpite da incendio. [M. Belletti]

LA “GRAVE CRISI ECONOMICA” GIUSTIFICA I BLOCCHI STIPENDIALI, PURCHÉ RAGIONEVOLI

Corte cost., sent. 4-12 dicembre 2013, n. 304, Pres. Silvestri, Red. Napolitano

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 9, comma 21, d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*)]

(Artt. 2, 3, 36, 53, 97 Cost.)

In questa occasione, la Corte costituzionale si pronuncia su una delle numerose misure di contenimento della spesa pubblica contenute nel d.l. 78 del 2010, in particolare sulla misura che prevede per i consiglieri di ambasciata che le progressioni di carriera eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 abbiano effetto a fini esclusivamente giuridici, escludendo dunque un conseguente aumento retributivo. Di fronte a numerose eccezioni di incostituzionalità, sollevate in via incidentale dal Tar Lazio, per violazione del principio di ragionevolezza, ex art. 3 Cost., del diritto del lavoratore ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro prestato, ex art. 36 Cost., del principio di buon andamento della Pubblica amministrazione, ex art. 97 Cost., e del principio di progressività della prestazione tributaria, ex art. 53 Cost., **la Consulta salva la disciplina impugnata**. In particolare, esclude un profilo di irragionevolezza della normativa poiché il trattamento economico e funzionale del personale diplomatico, al contrario di quanto rilevato dal rimettente, non è eguale per tutti i dipendenti posizionati nel medesimo grado. Sottolineando inoltre che la voce retributiva oggetto della questione è solo una delle voci che costituiscono il trattamento complessivo dei funzionari della carriera diplomatica e che nell'ordinamento di tale personale non è prevista l'obbligatoria corrispondenza tra grado e funzioni e, conseguentemente, tra grado e trattamento economico collegato all'esercizio delle funzioni. Rileva che **la misura adottata è giustificata dall'esigenza di assicurare la coerente attuazione della finalità di temporanea “cristallizzazione” del trattamento economico dei dipendenti pubblici per inderogabili esigenze di contenimento della spesa pubblica**, realizzata con modalità non dissimili a quelle già giudicate non irrazionali ed arbitrarie (sent. 496 e 296/1993), anche in considerazione della limitazione temporale del sacrificio imposto ai dipendenti. Ribadisce che dalla disciplina costituzionale non è dato desumere, per i diritti di natura economica connessi a rapporti di durata, una specifica protezione contro l'eventualità di norme retroattive, purché sia rispettato il principio generale di ragionevolezza comprensivo della tutela dell'affidamento. In assenza di un'esigenza costituzionale di parità di trattamento ed a fronte di una situazione di fatto in cui lo stesso verificarsi della “progressione di carriera” rappresenta un'eventualità di non sicura attuazione, **la norma censurata non può dirsi irragionevole viste le sue finalità di contenimento della spesa pubblica per far fronte alla grave crisi economica**. Analoghe considerazioni sono state svolte dalla Corte in occasione della **sentenza n. 310/2013**, quando ha escluso l'incostituzionalità di altre disposizioni del d.l. 78/2010, relative al blocco dei meccanismi di adeguamento retributivo, degli automatismi stipendiali e degli effetti economici delle progressioni di carriera per gli anni 2011-2013 per i docenti universitari. Le condizioni di legittimità di tali meccanismi di risparmio della spesa pubblica, tali da escluderne l'irragionevolezza, sarebbero infatti da ravvisarsi, secondo costante orientamento giurisprudenziale, “**nel carattere eccezionale, transeunte, non arbitrario, consentaneo allo scopo prefissato, nonché temporalmente limitato, dei sacrifici richiesti, e nella sussistenza di esigenze di contenimento della spesa pubblica**”. La diversa decisione assunta con la **sentenza n. 223/2012**, relativa all'incostituzionalità di identico blocco degli adeguamenti stipendiali e riduzione della speciale indennità stabiliti

dallo stesso d.l. 78/2010 per i magistrati, troverebbe infatti giustificazione nell'**esigenza di garantire l'indipendenza degli organi giurisdizionali**, che si realizza mediante "l'apprestamento di garanzie circa lo *status* dei componenti nelle sue varie articolazioni, concernenti, fra l'altro, oltre alla progressione in carriera, anche il trattamento economico (sent. 1/1978)". Mentre la "speciale" indennità costituirebbe una **componente del trattamento economico correlata al concreto esercizio delle funzioni**, in quanto espressamente collegata ai particolari "oneri" che i magistrati "incontrano nello svolgimento della loro attività", la quale comporta peraltro un impegno senza prestabiliti limiti temporali (sent. 407/1996). [M. Belletti]

LA CORTE CONFERMA L'INTERPRETAZIONE "STRETTA" DEL NESSO FUNZIONALE NEL CASO "GINO STRADA"

Corte cost., sent. 4-12 dicembre 2013, n. 305, Pres. Silvestri, Red. Carosi

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

[Deliberazione di insindacabilità della Camera dei deputati del 22 settembre 2010 (doc. IV-ter, n. 15-A)]

(Art. 68, co. 1, Cost.)

Con la pronuncia annotata, la Corte costituzionale **accoglie un conflitto interorganico** sollevato dal Tribunale ordinario di Roma, prima sezione civile, nei confronti di una delibera della Camera dei deputati con la quale erano state giudicate insindacabili le dichiarazioni, ritenute diffamatorie da parte dell'attore nel giudizio civile, rese dall'on. Guzzanti in un articolo pubblicato sul quotidiano "Il Giornale" il 12 marzo 2009, nei confronti di Gino Strada. La Consulta richiama la sua costante giurisprudenza in forza della quale per l'esistenza di un nesso funzionale tra le **dichiarazioni rese extra moenia** da un parlamentare e l'espletamento delle sue funzioni di membro del Parlamento, coperte dalla prerogativa dell'art. 68, 1° comma, Cost., è necessario che **tali dichiarazioni siano identificate come espressione dell'esercizio di attività parlamentare** (sent. 98/2011). Il che si verifica quando ricorrono due requisiti: un **legame di ordine temporale** fra l'attività parlamentare e l'attività esterna, affinché questa assuma una finalità essenzialmente divulgativa della prima; una **sostanziale corrispondenza di significato** tra le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni e gli atti esterni. La Corte conferma, nel caso di specie, che non è sufficiente una mera comunanza di argomenti (sent. 333/2011), né un "contesto politico" entro il quale le dichiarazioni sono rese (sent. 205/2012), o il riferimento a una generica attività parlamentare relativa a tematiche di rilievo generale dibattute in Parlamento, né un generico collegamento tematico o una corrispondenza contenutistica parziale (sent. 334/2011). Cosicché, di fronte a numerosi atti ascrivibili all'attività parlamentare dell'on. Guzzanti richiamati dalla difesa della Camera, comunque genericamente riconducibili alle tematiche dell'articolo di giornale, la Corte nega la sussistenza della prerogativa, difettando quella **funzione di mera divulgazione dell'attività parlamentare**, in quanto le dichiarazioni rese **intra moenia** sarebbero connotate dall'inconferenza dei temi trattati rispetto alle dichiarazioni oggetto del giudizio risarcitorio. [M. Belletti]

IRRILEVANZA PER ATTINENZA A FASE PROCESSUALE ANTERIORE

Corte cost., ord. 12 dicembre 2013, n. 306, Pres. Silvestri, Red. Lattanzi

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 569, comma 4, cod. proc. pen.]
(Artt. 3, co. 1, e 24, co. 2, Cost.)

Adita come giudice del rinvio, dopo l'accoglimento da parte della Cassazione di un ricorso immediato contro la sentenza di un GIP, la Corte d'appello censura questo meccanismo di rinvio, che priva la parte di un grado di giudizio. La questione è **irrilevante**: ormai la disposizione è stata applicata in sede di cassazione; l'identificazione, lì compiuta, del giudice competente sul merito è definitiva e non può essere rimessa in discussione. [M. Massa]

ADDIO AL “PORCELLUM”, MA LA CORTE IMPONE IL RITORNO DELLA PROPORZIONALE CON VOTO PREFERENZA UNICA

Corte Cost., sent. 4 dicembre 2013-13 gennaio 2014, n. 1, Pres. Silvestri, Red. Tesaurò
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale
[Artt. 4 co. 2, 59, 83 co.1, n. 5, 83 co. 2 d.P.R. 30 marzo 1957 n. 361, come modificati dalla legge 21 dicembre 2005, n. 270; artt. 14 co. 1, 17 co. 2 e 4 d.lgs. 20 dicembre 1993, n. 533, come modificati dalla legge 21 dicembre 2005, n. 270]
(Artt. 3, 48 co. 2, 49, 56 co. 1, 58 co. 1, 117 co. 1, Cost.)

Nella decisione la Corte costituzionale analizza la legittimità della disciplina introdotta dalla legge 270 del 2005, in relazione all'attribuzione del premio di maggioranza su scala nazionale alla Camera dei Deputati e su scala regionale al Senato, nonché in riferimento alla disciplina che prevede l'espressione di un voto di lista senza consentire all'elettore l'espressione di alcuna preferenza. In via preliminare la Corte costituzionale esclude che il giudizio *a quo* costituisca una **lis ficta** nonostante il ricorrente lamentasse dinanzi al giudice ordinario di avere esercitato (e di potere continuare a esercitare in futuro) il diritto di voto secondo modalità contrarie ai principi costituzionali relativi al voto personale, eguale, libero e segreto (art. 48 Cost.) e al suffragio universale e diretto (artt. 56 e 58 Cost.). Il giudizio principale costituisce in realtà, secondo i giudici costituzionali, un'azione di accertamento della portata del diritto di voto in cui l'eventuale accoglimento della questione di costituzionalità non esaurisce la tutela richiesta al giudice ordinario, che dovrebbe comunque pronunciarsi per accertare il contenuto del diritto stesso, evidenziando dunque l'**autonomia del petitum del giudizio principale**. Nelle motivazioni della Corte il giudizio di ammissibilità sembra sostenuto da due ulteriori argomentazioni. La prima è il ruolo limitato *in limine litis* del giudice costituzionale, tenuto a vagliare solo "l'adeguatezza delle motivazioni (addotte dal giudice rimettente) in ordine ai presupposti in base ai quali il giudizio *a quo* possa dirsi concretamente ed effettivamente instaurato" (sent. 263/1994). Il secondo argomento sembra essere la specificità della materia elettorale, di fatto attuativa del diritto costituzionale di voto, ma difficilmente sottoponibile a scrutinio di costituzionalità. Il rischio di creare "**una zona franca**" nel sistema di giustizia costituzionale "in un ambito strettamente connesso con l'assetto democratico" rende l'ammissibilità "ineludibile corollario del principio che impone di assicurare la tutela del diritto inviolabile di voto". Nel **merito** la disciplina del **premio di maggioranza** non supera lo scrutinio di proporzionalità e ragionevolezza. L'attribuzione del premio stesso, infatti, non essendo subordinata al raggiungimento di una **soglia minima di voti**, trasforma una maggioranza relativa "anche molto modesta" in una maggioranza assoluta di seggi, implicando una forte sovra-rappresentazione della lista di maggioranza relativa e dunque un'eccessiva compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare, nonché del principio di eguaglianza del voto. Quest'ultimo infatti esige che "ciascun voto

contribuisca potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi” (sent. 43/1961). La disciplina del premio di maggioranza, pur finalizzata a perseguire un obiettivo di rilievo costituzionale quale la stabilità del governo appare **non proporzionata** in quanto non rispetta il vincolo del minor sacrificio possibile di altri interessi costituzionali, violando gli artt. 1 c. 2, 3, 48 c. 2, 67 della Costituzione. In riferimento alla disciplina del premio di maggioranza al Senato si aggiunge a tali argomentazioni quella secondo cui la normativa sarebbe anche **inidonea al raggiungimento dell’obiettivo** poiché l’attribuzione del premio su scala regionale può far sì che al Senato si formi una maggioranza diversa da quella presente nella Camera dei Deputati, compromettendo il funzionamento della forma di governo prevista nella Carta costituzionale che implica tanto il doppio vincolo fiduciario con le due Camere, quanto un esercizio da esse condiviso della funzione legislativa. Parimenti incostituzionale è la disciplina relativa alle c.d. **liste bloccate** che non prevedono la facoltà per l’elettore di esprimere alcuna preferenza. Tale normativa risulta illegittima in particolare in quanto le liste vengono presentate “in **circoscrizioni elettorali molto ampie**” risultando composte da un elenco assai lungo di candidati che difficilmente l’elettore conosce e il cui ordine di presentazione (e di elezione) è interamente rimesso ai partiti (tenendo conto anche della possibilità di candidature multiple in più circoscrizioni con relativa facoltà dell’eletto di optare per l’una o per l’altra). Il fatto che la totalità dei parlamentari sia eletta con tali modalità “ferisce la logica della rappresentanza” e “coarta la libertà di scelta degli elettori” incidendo sulla libertà di voto ex art. 48 Cost. Individuando la normativa che resta in vigore a seguito della pronuncia, la Corte costituzionale recupera nel controllo di legittimità costituzionale il tema della legge elettorale quale **legge costituzionalmente necessaria** (sent. 32/1993) e sottolinea come la normativa di risulta sia immediatamente applicabile attraverso “ordinari criteri di interpretazione” ed eventuali “interventi normativi secondari meramente tecnici e applicativi della pronuncia”. Il meccanismo elettorale risultante dalla pronuncia sarebbe in particolare una formula proporzionale depurata del premio di maggioranza e integrata in maniera da consentire un voto di preferenza non previsto nel testo della legge 270 ma in linea, ricorda la Corte, con quanto emerso dal referendum del 1991 (sent. 47/1991). Gli effetti della sentenza si produrranno solo in occasione di una nuova consultazione elettorale, senza invalidare le elezioni già svoltesi né gli atti già adottati dal Parlamento. Non sono parimenti toccati dalla pronuncia gli atti che le Camere già insediate adotteranno in futuro, rilevando in particolare il **principio di continuità dello Stato**, che richiede appunto la continuità dei suoi organi costituzionali. [C. Bologna]

CARATTERE “TRASVERSALE” DELLA TUTELA DELLA CONCORRENZA E TRASPORTO PUBBLICO LOCALE: UNA CONFERMA

Corte Cost., sent. 13 gennaio 2014 , n. 2, Pres. Silvestri , Red. Napolitano

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 2, Legge della Regione Toscana 24 novembre 2012, n. 64, Modifiche alla l.r. 69/2008, alla l.r. 65/2010, alla l.r. 66/2011, alla l.r. 68/2011 e alla l.r. 21/2012]

(Art. 117 co. 1; art. 117, co. 2, lettera e, Cost.)

Nella sentenza in oggetto la Corte costituzionale conferma la precedente giurisprudenza in base alla quale la disciplina legislativa del **trasporto pubblico locale**, materia di competenza legislativa regionale residuale (sent. 222/2005), è di competenza del legislatore statale per quanto concerne i profili relativi alla **tutela della concorrenza** (sentt. 80/2006, 452/2007). Quest’ultima infatti, stante il suo carattere “trasversale”, è

idonea ad influire su altre materie di competenza concorrente o residuale regionale “fino ad incidere sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applica”. Nel caso di specie è incostituzionale la norma con cui la Regione Toscana permette agli enti locali di reiterare la proroga dei contratti di affidamento in concessione del trasporto pubblico locale su gomma. La norma, che non indica neanche un termine finale entro il quale si dovranno necessariamente svolgere le procedure di gara, incide sulle **modalità di affidamento della gestione di servizi pubblici locali di rilevanza economica**, riconducibili alla materia tutela della concorrenza, di competenza esclusiva statale (sent. 46/2013). Restano assorbiti i profili di incostituzionalità ex art. 117 c. 1 per presunta violazione dei vincoli derivanti in materia dall’ordinamento comunitario. [C. Bologna]

REVIVISCENZA DEL TRATTAMENTO ECONOMICO DEI DIRETTORI SANITARI E MANCATA COPERTURA FINANZIARIA

Corte Cost., sent. 15 gennaio 2014 , n. 4, Pres. Silvestri, Red. Carosi

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[art. 8, c. 2, legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 13 dicembre 2012, n. 25, Riordino istituzionale e organizzativo del Servizio sanitario regionale]

(Artt. 81 co. 4, 117 co. 3 Cost.)

Oggetto del giudizio è la disposizione di una legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia che, nell’ambito di un riordino del servizio sanitario regionale, stabilisce che ai direttori generali che decadono dall’incarico, ai quali non venga conferito altro incarico di direttore generale, “viene corrisposto il compenso onnicomprensivo dovuto in caso di cessazione anticipata dell’incarico”.

Preliminare alla decisione della Corte è la verifica della vigenza della disposizione oggetto del ricorso. Questa infatti, abrogata da una legge regionale del 2013, è tornata ad essere vigente per effetto della successiva abrogazione della norma abrogatrice. Si è in presenza dunque di una delle “ipotesi tipiche e molto limitate” di **reviviscenza** di una norma, dovuta in particolare all’**abrogazione di una norma meramente abrogatrice** (sent. 13/2012). La norma oggetto del ricorso viene poi dichiarata **non conforme all’art. 81 c. 4 Cost.** (esaminato dunque nel testo precedente alla revisione del 2012 destinata a trovare applicazione dall’esercizio finanziario relativo all’anno 2014) a causa della mancata indicazione degli strumenti di copertura delle spese da essa derivanti. La Corte conferma così la consolidata giurisprudenza che estende **alle Regioni l’obbligo di copertura delle leggi di spesa** (*ex plurimis* sentt. 359/2007, 68/2011), ricordando che tale norma ha una peculiare forza espansiva idonea a trasformarla in “una clausola generale in grado di invalidare tutti gli enunciati normativi che non sono coerenti con i principi della sana gestione finanziaria e contabile” (sentt. 70 e 192/2012). Sono assorbite invece le ulteriori questioni relative alla violazione dell’art. 117 c. 3 per mancato rispetto dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica. [C. Bologna]

LIMITI ALL’INTERPRETAZIONE AUTENTICA E ART 6 CEDU

Corte Cost., sent. 10-17 dicembre 2013 , n. 308, Pres. Silvestri, Red. Tesaurò

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 1, c. 1 e 2, l. reg. Sardegna 12 ottobre 2012, n. 20]

(Artt. 9, 24, 97, 103, 113 e 117, co. 1, Cost., in relazione agli artt. 6 e 13, CEDU, 117, c. 2, lett. s); St. spec. Sardegna, art. 3 Cost., principio di leale collaborazione)

Il Governo impugna una **I. reg. Sardegna di interpretazione autentica in materia di beni paesaggistici** in base alla quale la Giunta regionale è tenuta ad adottare **una delibera** (a sua volta) **di interpretazione autentica** delle norme di attuazione del Piano paesaggistico regionale “nel senso che la fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia è da riferirsi esclusivamente, come in tali disposizioni già stabilito, ai laghi naturali e agli invasi artificiali e non si applica alle zone umide”. Tale disposizione viene contestata sotto due profili. In primo luogo, il Governo ritiene violati l’art. 117, c. 2, lett. s); le norme, attuative degli artt. 9 e 117 Cost., del Codice dei beni culturali e del paesaggio, concernenti la pianificazione paesaggistica congiunta Stato–Regioni (artt. 135 e 143), l’art. 3, c. 1, dello statuto speciale in riferimento al limite della “grande riforma economico-sociale”, nonché infine il principio di leale collaborazione, in quanto si attribuisce alla sola Giunta regionale il compito di interpretare le NTA del PPR, in violazione dell’obbligo di pianificazione congiunta con gli organi statali. La Corte ritiene **infondata** tale censura poiché dall’esame delle norme rilevanti del Codice si desume, nella specie, l’inesistenza di un tale obbligo di pianificazione congiunta: la Regione poteva, nell’esercizio della propria competenza legislativa primaria in materia di edilizia ed urbanistica (che si estende anche agli aspetti paesaggistici: sent. 51/06), intervenire sulla “regolamentazione paesaggistica dei suddetti beni”. La disposizione regionale viene altresì censurata “per violazione dell’art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 e 13 della CEDU, in quanto il legislatore regionale, con norma sopravvenuta dotata di efficacia sostanzialmente retroattiva, ha inteso interferire nei giudizi in corso e, in particolare, ha inteso eliminare gli effetti di una decisione irrevocabile dell’autorità giudiziaria” (segnatamente di Cons. St., sez. IV, sent. 16 aprile 2012, n. 2188). **La Corte afferma che la legittimità costituzionale ex art. 117, c. 1, Cost., di leggi di interpretazione autentica e/o di leggi retroattive deve essere valutata “in modo che l’art. 6 CEDU, come applicato dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, sia letto in rapporto alle altre disposizioni costituzionali”** (sentt. 348-349/07; 170/13): ne deriva che “il legislatore, nel rispetto di tale previsione, può emanare norme con efficacia retroattiva, anche di interpretazione autentica, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell’esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti motivi imperativi di interesse generale ai sensi della CEDU”. In particolare, secondo la Corte EDU “il principio della preminenza del diritto e la nozione di «processo equo» sanciti dall’art. 6 della CEDU, ostano, salvo che per motivi imperativi di interesse generale, all’ingerenza del potere legislativo nell’amministrazione della giustizia al fine di influenzare l’esito giudiziario di una controversia”. **Secondo la Corte EDU “motivi imperativi di interesse generale”,** tali da legittimare interventi retroattivi del legislatore, **possono ravvisarsi solo in casi specifici**, quali la sussistenza di “ragioni storiche epocali”, la necessità di porre rimedio ad una imperfezione tecnica della legge interpretata ovvero ristabilire un’interpretazione più aderente all’originaria volontà del legislatore. Nel caso di specie, la norma regionale impugnata non è riconducibile in nessuna delle categorie indicate ed anzi il suo effetto è di ridurre l’ambito di protezione di una categoria di beni paesaggistici, le zone umide, senza che ciò sia imposto dal necessario soddisfacimento di preminenti interessi costituzionali: “ciò, peraltro, in violazione di quei limiti che la giurisprudenza costituzionale ha ravvisato alla portata retroattiva delle leggi, con particolare riferimento al rispetto delle funzioni riservate al potere giudiziario”. Per queste ragioni la Corte dichiara **illegittimo** il c. 1 e, in via consequenziale, il c. 2 dell’art. della I. reg. impugnata. [S. Calzolaio]

BOLZANO: ILLEGITTIMO IL SERVIZIO CIVILE SENZA STRANIERI “IN REGOLA”

Corte Cost., sent. 10-17 dicembre 2013, n. 309, Pres. Silvestri, Red. Napolitano
Giudizio di legittimità costituzionale in via principale
[Artt. 3, c. 1, lett. a); 6, c. 5, 6 e 9; 15, c. 1, lett. b), l. Prov. aut. Bolzano 19 novembre 2012, n. 19]
(Artt. 2, 3, 23, 52, co. 1, 117, co. 2, lett. d) ed l), e co. 3, Cost.)

La Corte dichiara **illegittime**, per violazione degli artt. 52 e 117, c. 2, lett. d), Cost., diverse disposizioni della l. prov. (artt. 3, c. 1, lett. a); 6, c. 5, 6 e 9) **nella parte in cui prevedono che le finalità indicate nell'art. 1 della medesima possano essere realizzate anche tramite il servizio civile nazionale di cui alla l. 64/01**: si ribadisce (228/04, 431/05) che le Regioni, pur "direttamente coinvolte nella gestione del servizio civile nazionale" (58/07), non possono incidere sugli aspetti organizzativi e procedurali del medesimo, "imponendo prescrizioni al legislatore statale". D'altra parte, resta confermata la competenza regionale ad istituire e disciplinare un proprio distinto servizio civile regionale o provinciale avente "natura sostanzialmente diversa dal servizio civile nazionale, non essendo riconducibile al dovere di difesa". Sotto altro profilo, la Corte dichiara altresì **illegittima** la disposizione dell'art. 15, c. 1, lett. b): è **irragionevole subordinare la possibilità di accedere al servizio sociale volontario al possesso della cittadinanza italiana o di altro stato dell'Unione europea, in quanto si tratta di prestazioni personali** che "rappresentano la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale, per il quale la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità". Ne consegue che "una volta che il diritto a soggiornare non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri stabilendo nei loro confronti particolari limitazioni né per il godimento dei diritti fondamentali della persona (306/08), né nell'esercizio dei doveri di solidarietà previsti dalla Costituzione". [S. Calzolaio]

DI FRONTE ALLA CRISI ECONOMICA, DOCENTI E RICERCATORI UNIVERSITARI PARI NON SON AI MAGISTRATI!

Corte Cost., sent. 10-17 dicembre 2013, n. 310, Pres. Silvestri, Red. Coraggio
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale
[Art. 9, co. 2 e 21, d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dall'art. 1, co. 1, l. 30/07/2010, n. 122]
(Artt. 2, 3, 9, 23, 33, 34, 36, 37, 42, 53, 77 e 97, Cost.)

E' sottoposto all'esame della Corte la disposizione che, per docenti e ricercatori universitari, prevede il blocco, con esclusione espressa di successivi recuperi, per il triennio 2011-13 dei meccanismi di adeguamento retributivo, degli automatismi stipendiali (classi e scatti) correlati all'anzianità di servizio e di ogni effetto economico delle progressioni di carriera conseguite nel periodo 2011-13: in breve prevede **il blocco degli stipendi pubblici del personale non contrattualizzato, fra cui appunto il personale docente delle università**. La Corte **rigetta tutte le questioni**, e pertanto non riscontra la violazione: a) dell'art. 77 Cost., in quanto le esigenze di contenimento della spesa pubblica, pur protratte nel tempo, non contraddicono la sussistenza dei requisiti di necessità ed urgenza, "attese le esigenze di programmazione pluriennale delle politiche di bilancio"; b) degli artt. 3, 97, 36, 53 Cost. in riferimento ai principi di progressività e capacità contributiva, in quanto – sulla scia di quanto affermato nella sent. 223/12 – le disposizioni in esame non hanno natura tributaria; c) degli artt. 9, 33, 34, 97 Cost., in quanto – sulla scia delle sentt. 22/96 e 383/98 – non vi è diretta pertinenza fra riconoscimento dei diritti e indicazioni organizzative contemplate negli artt. 33 e 34 Cost.

ed il trattamento economico dei docenti, “i quali sono legati da rapporto di impiego con lo Stato e sono di conseguenza soggetti alla disciplina che la legge statale ritiene di adottare”. L’aspetto più interessante della decisione è tuttavia quello in cui **la Corte esclude ogni parallelismo coi magistrati**: “la dichiarazione di illegittimità costituzionale del comma 22, anche nella parte in cui non esclude che a detto personale sia applicato il primo periodo del comma 21, va (...) ricondotta alle specificità dell’ordinamento della magistratura, specificità non sussistenti nella fattispecie in esame”. Da questa premessa discende il successivo e specificamente motivato rigetto di tutte le censure prospettate. In questa decisione si valorizza un aspetto che, invece, non era emerso nella sent. 223/12 ed anzi aveva condotto alla declaratoria di incostituzionalità dell’art. 9, c. 2, d.l. 78/10, in riferimento all’irragionevole «imposta speciale» prevista nei confronti dei soli dipendenti pubblici con redditi superiori ai 90.000 o 150.000 euro e non nei confronti di tutti i redditi da lavoro. In questo caso, invece, la Corte ha cura di sottolineare che **“ove si intenda alludere anche ad una disparità di trattamento del lavoro pubblico rispetto a quello privato, non può non rilevarsi che le profonde diversità dello stato giuridico (si pensi alla minore stabilità del rapporto) e di trattamento economico escludano ogni possibilità di comparazione”**. [S. Calzolaio]

NON SOLO CUSTODIA CARCERARIA ANCHE PER IL SEQUESTRO DI PERSONA A SCOPO DI ESTORSIONE

Corte Cost., ord. 11-19 dicembre 2013, n. 321, Pres. Mazzella, Red. Frigo

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 275, c. 3°, cod. proc. pen., come modificato dall’art. 2, d.l. 23 febbraio 2009, n. 11, convertito, con modificazioni, in l. 23 aprile 2009, n. 38]

(Artt. 3, 13, co. 1, 27, co. 2, Cost.)

Il Tribunale di Cagliari solleva questione di legittimità costituzionale dell’art. 275, c. 3, cod. proc. pen., nella parte in cui – nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine al delitto di cui all’art. 630 c.p. (sequestro di persona a scopo di estorsione), è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari – non fa salva, altresì, l’ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure. La Corte dichiara la **manifesta inammissibilità della questione per sopravvenuta mancanza di oggetto**, in quanto, successivamente all’ordinanza di rimessione, ha dichiarato l’illegittimità costituzionale della norma censurata (sent. 213/13), nel senso auspicato dal rimettente. [S. Calzolaio]

ILLECITO DISCIPLINARE PER IL MILITARE CHE FA RICORSO GIURISDIZIONALE SENZA PREVIO RICORSO GERARCHICO?

Corte Cost., ord. 11-19 dicembre 2013, n. 322, Pres. Mazzella, Red. Grossi

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Artt. 1352 e 1363, co. 2, d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66; art. 14, co. 14 e 14 ter, l. 28 novembre 2005, n. 246, come modificati dall’art. 4, co. 1, lett. a), l. 18 giugno 2009, n. 69]

(Artt. 2, 3, co. 1, 24, co. 2, 25, co. 2, 28 e 52, co. 3, 76)

Il Tar Molise dubita della legittimità costituzionale degli artt. 1363, c. 2, e 1352, c. 1, del **Codice dell'ordinamento militare**, «nella parte in cui rendono possibile configurare l'illiceità disciplinare dell'esperimento diretto del gravame giurisdizionale senza il previo ricorso gerarchico». La Corte, richiamata la propria sent. 113/97 con la quale aveva ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale di norma avente contenuto pressoché identico (art. 16, c. 2, l. 11 luglio 1978, n. 382), ritiene che il giudice a quo non ha correttamente motivato il fatto che l'esperimento del gravame giurisdizionale in luogo del previo ricorso gerarchico sia effettivamente da considerarsi quale illecito disciplinare ai sensi dell'art. 1352, c. 1, e non si configuri «piuttosto quale eventuale esercizio di un diritto di diretta derivazione costituzionale, spettante al militare secondo quanto disposto dall'art. 1465, comma 1, del codice militare, tale da escludere l'applicabilità di sanzioni disciplinari ai sensi del successivo art. 1466». Ciò conduce a ritenere che il **giudice a quo**: a) **non ha interpretato le norme impugnate in modo compatibile con gli evocati parametri costituzionali**; b) **usa in modo improprio e distorto la proposizione dell'incidente di costituzionalità**, «al fine di tentare di ottenere dalla Corte un avallo interpretativo (ordinanze n. 126 e n. 26 del 2012) in ordine alla problematica in esame (ordinanza n. 240 del 2012)». Pertanto la Corte dichiara **manifestamente inammissibile** sia la questione di legittimità costituzionale sollevata in via principale, sia quella proposta in via subordinata. [S. Calzolaio]

UN RICORSO STATALE SENZA MOTIVAZIONE

Corte Cost., sent. 17 dicembre 2013 n. 311, Pres. Silvestri, Red. Lattanzi
Giudizio di legittimità costituzionale in via principale
[*Legge Provincia di Bolzano n. 21 del 2012*]
(*Art. 117, co. 1 e 2, lett. e), Cost.*)

La sentenza n. 311 del 2013, rappresenta un ulteriore tassello (tra le altre sentt. [n. 288 del 2013](#) e [n. 90 del 2011](#)) nella definizione dei ricorsi in via d'azione avverso leggi di regioni ad autonomia speciale. In particolare in tale decisione la Corte dichiara **inammissibile** il ricorso statale su una legge della provincia autonoma di Bolzano in materia di disciplina delle professioni turistiche, **per la carente individuazione del parametro costituzionale violato**. Il ricorso del Presidente del Consiglio era stato promosso contro alcune disposizioni di una legge provinciale (n. 21 del 2012), le quali hanno imposto alle guide turistiche già abilitate, in altre Regioni o nella Provincia di Trento, di superare un ulteriore esame di abilitazione per esercitare stabilmente la professione nel territorio di Bolzano (art. 3). Inoltre per ottenere l'iscrizione all'albo delle guide alpine è stato previsto il requisito della residenza o domicilio o stabile recapito in un Comune della Provincia (art. 13). Secondo lo Stato ricorrente le disposizioni impugnate avrebbero presentato ««profili di impatto anticoncorrenziale», risultando violative della competenza esclusiva in materia, riconosciuta allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.», e avrebbero posto «ingiustificati ostacoli alla libera circolazione delle persone e dei servizi, «in contrasto con i principi comunitari espressi in materia dal Titolo IV, parte terza del TFUE (Trattato sul funzionamento dell'Unione europea)», e quindi in violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.». La Corte tuttavia non entra nel merito delle questioni prospettate, accogliendo l'eccezione preliminare di inammissibilità eccepita dalla Provincia autonoma di Bolzano per «carenza totale di motivazione e mancata indicazione dei parametri costituzionali e statutari che si ritengono violati». Il Giudice delle leggi, infatti, richiamando la sua precedente giurisprudenza ribadisce «che, **nei confronti delle autonomie speciali, e in un ambito materiale inciso dalle competenze statutarie**, l'omissione di ogni

argomentazione sulle ragioni dell'applicazione, nella specie, delle norme del Titolo V della Parte II della Costituzione, secondo quanto previsto dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), determina l'inammissibilità del ricorso statale". Secondo la Corte inoltre il ricorso è carente non solo perché "non contiene una motivazione sull'applicabilità del nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione", ma altresì perché "omette persino di specificare la eventuale normativa statale valevole quale limite all'esercizio delle competenze statutarie, a titolo ora di obblighi internazionali, ora di norme fondamentali delle riforme economico-sociali, ora di principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica (sentenze [n. 187 del 2013](#) e [n. 114 del 2011](#)). Più in particolare, il ricorso non considera né le vicende normative riguardanti la professione di guida turistica, conclusesi con la legge 6 agosto 2013, n. 97 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2013), né la legge relativa alle guide alpine (legge 2 gennaio 1989, n. 61, recante «Ordinamento della professione di guida alpina»). [E.C. Raffiotta]

CHIEDETE E VI SARÀ DATO: MA CHE IL RICORSO SIA BEN FATTO!

Corte Cost., Sentenza 17 dicembre 2013 n. 312, Pres. Silvestri, Red. Mattarella
Giudizio di legittimità costituzionale in via principale
[*legge reg. Marche n. 37 del 2012*]
(*Artt. 81 co. 4, 117 co. 3, Cost.*)

Così può essere sintetizzata la giurisprudenza della Corte costituzionale nella quale s'innesta la sent. n. 312 del 2013, per la quale **la mancata argomentazione dei parametri violati da una legge regionale determina l'inammissibilità della questione.** Nel merito la questione sarebbe stata abbastanza interessante, perché volta a comprendere se la legge della Regione Marche (legge reg. Marche n. 37 del 2012, art. 28, comma 1), consentendo a soggetti diversi dalle pubbliche amministrazioni di fruire dell'attività di aggiornamento e di riqualificazione del personale regionale, avesse determinato un ingiustificato maggiore onere a carico della finanza pubblica senza la previsione dei mezzi finanziari per far fronte alla spesa prevista (in violazione, secondo il ricorrente, degli artt. 81 c. 4 e 117 c. 3 Cost. e in particolare della funzione di coordinamento della finanza pubblica). Forse i motivi di censura erano implicitamente deducibili, ma come ribadito in più occasioni dal Giudice delle leggi (ex plurimis, sentenze [n. 114 del 2011](#), [n. 186 del 2010](#), [n. 145 del 2008](#)) i motivi della violazione del parametro devono essere ben argomentati.

Tuttavia tale **posizione della Corte non è sempre così rigida**, non apprendo, almeno in alcuni casi, insuperabile (cfr. [sentenze n. 305 del 1994](#) e [n. 115 del 1993](#)). In tal senso emblematica risulta la sent. n. 189 del 2007, la quale decisione prendeva le mosse da un'ordinanza del giudice a quo (Tribunale di Marsala), che dubitando sulla costituzionalità di alcune disposizioni di leggi della Regione Sicilia, ometteva di specificare non solo le violazioni del parametro, ma addirittura il parametro costituzionale stesso, limitandosi a rilevare un contrasto della normativa regionale con alcune leggi statali alle quali il giudice attribuiva natura di leggi di grande riforma economico-sociale, senza però sviluppare le ragioni per cui tali normative statali potessero rappresentare parametro di costituzionalità. La Corte (rigettando l'eccezione regionale sulla mancata individuazione del parametro) decide comunque la questione nel merito, riconoscendo la sua competenza a ricostruire implicitamente il parametro dal testo dell'ordinanza di rimessione.

Per non parlare poi della sent. n. 448 del 97, nella quale, applicando il medesimo orientamento, il Giudice delle leggi si è spinto sino a correggere l'errata indicazione del parametro fatta dal giudice rimettente: il T.A.R. della Liguria dubitava della legittimità di una legge quadro statale e di una connessa legge regionale per violazione del principio di ragionevolezza che il rimettente individuava enucleabile dall'art. 97, primo comma, della Costituzione. La Corte (superando le eccezioni di inammissibilità) corregge il parametro e decide nel merito. [E.C. Raffiotta]

OPINIONI DEL PARLAMENTARE VIA WEB: SEMPRE CON “NESSO FUNZIONALE”, TRA ROMA E STRASBURGO

Corte Cost., sent. 10-17 dicembre 2013 n. 313, Pres. Silvestri, Red. Grossi

Conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato

[Delibera del Senato del 19 febbraio 2009]

(Art. 68, co. 1 Cost.)

Il conflitto di attribuzione tra Poteri dello Stato deciso con la sent. n. 313 del 2013 muove dall'iniziativa del Tribunale di Roma avverso la deliberazione del Senato (del 19 febbraio 2009) con la quale si affermava che le **dichiarazioni** rese dal **Senatore Francesco Storace su un sito internet nei confronti del Presidente della Repubblica** («disdicevole storia personale, palese e nepotistica conduzione familiare, evidente faziosità istituzionale, è indegno di una carica usurpata a maggioranza») concernevano opinioni garantite dall'art. 68 c. 1 Cost. Tale deliberazione impediva al Tribunale di procedere penalmente nei confronti del suddetto Senatore per il delitto di “offesa all'onore o al prestigio del Presidente della Repubblica” (art. 278 c.p.). Accolto il conflitto, la difesa del Senato – consapevole della fragilità della censurata delibera difronte alla costante giurisprudenza sul c.d. “nesso funzionale” all'interno del quale operano le garanzie dell'art. 68 Cost. – sottolineava come il caso di specie andasse inteso come una “critica politica” che sarebbe rientrata nella nozione di “nesso funzionale” se la Corte avesse operato un “aggiornamento interpretativo” includendo all'interno del “nesso” “tutte le occasioni in cui il parlamentare raggiunga il cittadino-elettore illustrando la propria posizione”. In particolare secondo la difesa “l'esigenza di un aggiornamento del concetto di «nesso funzionale» si esalterebbe (...) in ragione delle diverse attuali modalità di «comunicazione politica», fra le quali si evocano – in quanto significative nella vicenda in esame – «nuove forme di tecnologia comunicativa (siti *web*, *blog*, *twitter*, *facebook*, etc.)”. **Il giudice costituzionale, richiamata la propria giurisprudenza sulla “corrispondenza sostanziale” e quella della Corte di Strasburgo sul “legame evidente” (casi Cordova e Cofferati), esclude la necessità di “aggiornare” la teoria del “nesso funzionale”, estendendolo alle nuove forme di comunicazione politica via web, perché “non compatibile con il disegno costituzionale”.** Infatti, anzitutto l'attività politica genericamente intesa è “non necessariamente coincidente con la funzione parlamentare”; inoltre gli atti coperti da garanzia sono “tipizzati” dall'art. 68 c. 1 Cost. limitatamente alle “opinioni espresse” ed ai “voti dati” “nell'esercizio delle loro funzioni”. Pertanto, in conclusione, la Corte dichiara che non spettava al Senato della Repubblica affermare che le dichiarazioni rese dal Senatore Storace costituiscono opinioni espresse ai sensi dell'art. 68 c. 1 Cost. [E.C. Raffiotta]

UN CONFLITTO TRA POTERI ESTINTO PER RINUNCIA AL CONFLITTO

Corte Cost., ord. 19 dicembre 2013 n. 323, Pres. Mazzella, Red. Cassese

Conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato

L'ordinanza n. 323 ha dichiarato l'**estinzione** del giudizio su conflitto di attribuzioni tra la Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Trentino Alto Adige/Südtirol, sede di Bolzano e il Presidente della Repubblica, a seguito di rinuncia della Procura ricorrente. La citata Procura lamentava l'asserita pretesa del Presidente della Repubblica di valutare, su diretta sollecitazione del Presidente della Provincia autonoma di Bolzano, la correttezza del suo operato, in relazione a due specifici procedimenti di responsabilità amministrativa. Tuttavia, prima dell'inizio del giudizio l'istante ha rinunciato al conflitto (con atto del 16 maggio 2013). [E.C. Raffiotta]

DISCREZIONALITÀ LEGISLATIVA E MANIFESTA INFONDATEZZA

Corte Cost., ord. 19 dicembre 2013 n. 324, Pres. Mazzella, Red. Lattanzi
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale
[Art. 27, co. 1, legge 22 maggio 1978, 194]
(Art. 3 Cost.)

L'Ordinanza n. 324 ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, della legge 22 maggio 1978, n. 194 (Norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza), promossa, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale di Treviso. In particolare il giudice rimettente riteneva irragionevole la differente disciplina tra la citata normativa del reato di interruzione colposa della gravidanza, procedibile d'ufficio, e quella dell'art. 590 c.p. le lesioni personali gravissime, perseguibile solo a querela di parte. La Corte ritiene il dubbio manifestamente infondato per l'ampia discrezionalità del legislatore in materia. [E.C. Raffiotta]

SULL'EFFICACIA RETROATTIVA DI LEGGE DI INTERPRETAZIONE AUTENTICA

Corte cost., sent. 10-17 dicembre 2013, n. 314, Pres. Silvestri, Red. Grossi
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale
[Art. 35, c. 3°, del decreto legge 09/02/2012, n. 5, convertito con modificazioni dall'art. 1, c. 1°, della legge 04/04/2012, n. 35]
(Artt. 3, 102, 111, Cost.)

Muovendo dal presupposto «che in ogni caso la autoqualificazione in termini interpretativi della legge non è priva di conseguenze normative», il rimettente pone la **questione della compatibilità con la Costituzione della efficacia retroattiva della censurata norma di interpretazione autentica**. La Corte si è ripetutamente espressa nel senso che va riconosciuto carattere interpretativo alle norme che hanno il fine obiettivo di chiarire il senso di norme preesistenti ovvero di escludere o di enucleare uno dei sensi fra quelli ritenuti ragionevolmente riconducibili alla norma interpretata, allo scopo di imporre a chi è tenuto ad applicare la disposizione considerata un determinato significato normativo (sentenza n. 424 del 1993) ed ha chiarito che il legislatore può adottare norme di interpretazione autentica non soltanto in presenza di incertezze sull'applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali, ma anche quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, così rendendo vincolante un significato ascrivibile ad una norma anteriore (*ex plurimis*: sentenze n. 15 del 2012, n.

271 del 2011, n. 209 del 2010). E' stato inoltre ribadito che le leggi interpretative «vanno definite tali in relazione al loro contenuto normativo, nel senso che la loro natura va desunta da un rapporto fra norme – e non fra disposizioni – tale che il sopravvenire della norma interpretante non fa venir meno la norma interpretata, ma l'una e l'altra si saldano fra loro dando luogo a un precetto normativo unitario» (sentenza n. 424 del 1993). In particolare, la norma interpretativa, isolando uno dei possibili significati già presenti nella disposizione interpretata ed escludendone gli altri (che avrebbero snaturato la sua essenza), non ne modifica il testo. In secondo luogo, di conseguenza, va posto in rilievo che nel caso di specie non risulta esplicitata né congruamente motivata (in relazione all'indicato dato letterale della norma che si autoqualifica interpretativa) l'idoneità della stessa ad espungere la locuzione «ad una sede da lui chiesta», contenuta nella disposizione interpretata (per alcuni versi conforme: C. Cost. n.103/2013). L'esito è **l'inammissibilità per mancanza di tentativo di interpretazione conforme e carenza di rilevanza**. Con tale sentenza **la Corte prende posizione sulla "autoqualificazione" di una legge come legge di interpretazione autentica** ponendo un lieve freno alla precedente tendenza che, perlomeno in alcune materie era stata improntata ad una certa permissività e generosità della corte costituzionale rispetto alla possibilità di giustificare la classificazione di una legge come legge di interpretazione autentica con tutte le relative conseguenze in termini di liceità di eventuali effetti retroattivi della medesima. Sul punto va altresì osservato come il problema della possibile retroattività di leggi di interpretazione autentica si inserisca all'interno di un dibattito che ha coinvolto anche la Corte EDU la quale, in particolare con la pronuncia risolutiva del caso Agrati del 7 giugno 2011 (oltre che con la sent. 31 maggio, 2011, Maggio) ha espressamente e piuttosto lapidariamente ritenuto che la pratica di conferire efficacia retroattiva ad una legge di interpretazione autentica contrastasse con i principi dell'art.6 CEDU in mancanza di ben determinati requisiti che rendessero necessaria questa misura necessaria. Sullo stesso caso e nel medesimo senso (sent.6 settembre 2011, C-108/20, Scattolon) si è pronunciata anche la Corte di Giustizia. La corte costituzionale italiana ha invece sempre rifiutato tutte queste censure ritenendo che il legislatore italiano sempre agito correttamente (v. sentt.172/2008; 311/2009; 303/2011; 264/2012). La Corte di Cassazione per parte sua ha essa stessa mostrato di nutrire dei dubbi rispetto all'atteggiamento della Corte Costituzionale (a tal proposito v. la q.l.c. sollevata dalla Corte di Cassazione e dal Tribunale di Trani in relazione alle disposizioni della l.n. 183/2010). [C. Camposilvan]

IUS SUPERVENIENS E RESTITUZIONE DEGLI ATTI

Corte cost., ord. 10-17 dicembre 2013, n. 319, Pres. Silvestri, Red. Frigo
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale
[Art. 48, co. 12, del decreto legislativo 06/09/2011, n. 159]
(Artt. 3 e 4,1 Cost.)

Vanno restituiti al giudice rimettente gli atti relativi alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 48, comma 12, del d. lgs. 6 settembre 2011, n. 159, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost., nella parte in cui non riconosce all'autorità giudiziaria alcun margine di valutazione discrezionale in ordine all'affidamento in custodia giudiziale dei beni mobili sequestrati agli organi di polizia, i quali ne abbiano fatto richiesta per l'impiego in attività di polizia. Infatti si deve innanzitutto rilevare che, successivamente all'ordinanza di rimessione, la disciplina in esame è stata modificata dall'art. 1, comma 189, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 tanto che essa è ora contenuta non nell'articolo censurato ma nel nuovo comma 5-bis dell'art. 40 del d.lgs. 159 del 2011, aggiunto dalla

novella normativa, con la conseguenza che appare necessaria una nuova valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione. La parte ricorrente notava in particolare come, prima della novella, la norma censurata si sarebbe posta, altresì, in contrasto con l'art. 41 Cost., che sancisce la libertà dell'iniziativa economica privata, in quanto l'attività imprenditoriale avrebbe potuto essere pregiudicata ove i beni che compongono l'azienda ad essa strumentale, o una cospicua parte di essi, fossero stati affidati ad un organo diverso da quello specificamente deputato all'amministrazione giudiziaria delle aziende sottoposte a sequestro, cui il legislatore, già con l'art. 104-bis disp. att. cod. proc. pen., ha demandato compiti di gestione «da intendersi in senso dinamico». Tale lettura tuttavia va completamente riconsiderata alla luce del menzionato ius superveniens che sembra nella sua formulazione letterale lasciare spazio per un maggiore margine di discrezionalità in capo all'autorità giudiziaria con riferimento alle misure in discussione. [C. Camposilvan]

INSINDACABILITÀ PARLAMENTARE: REQUISITO DELL'AUTOSUFFICIENZA DEL RICORSO

Corte cost., sent. 11-19 dicembre 2013, n. 320, Pres. Silvestri, Red. Morelli
Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato
[Deliberazione della Camera dei deputati 27/02/2001]
(Art. 68 co. 1, Cost.)

Il presente conflitto di attribuzione è stato sollevato dalla Corte di cassazione, terza sezione civile, nei confronti della Camera dei deputati in relazione alla deliberazione della stessa assunta in data 27 febbraio 2001, con la quale è stata affermata l'insindacabilità ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dal deputato Maurizio Gasparri in due interviste pubblicate il 18 e 19 marzo 2000, nel quotidiano "Il Mattino", e ritenute diffamatorie dai componenti di un collegio del Tribunale del riesame di Napoli. Il ricorso è, **inammissibile per difetto del requisito della autosufficienza**. Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, affinché questa Corte «possa accertare la sostanziale identità» tra le dichiarazioni rese extra moenia da un parlamentare e gli atti di funzione dallo stesso posti in essere, «**il ricorrente ha l'onere di riportare nell'atto introduttivo del giudizio le espressioni ritenute offensive**» Sull'onere di riportare nell'atto introduttivo del giudizio le espressioni ritenute offensive, v. le citate sentenze nn. 52/2007; 291/2007, 236/2007, 383/2006, 336/2006, 129/2005, 79/2005, 264/2000 e 140/2000. [C. Camposilvan]

INAMMISSIBILITÀ PER DIFETTO DI RILEVANZA

Corte cost. ord. 1-19 dicembre 2013, n. 325, Pres. Mazzella, Red. Amato
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale
[Art. 34, secondo comma, della legge della Regione Basilicata 18 dicembre 2007, n. 24, Norme per l'assegnazione e la gestione e la determinazione dei canoni di locazione degli alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica]
(Art. 117 co.2 lett. l), Cost.)

Secondo il Tribunale di Melfi, che solleva d'ufficio la q.l.c., la norma regionale censurata – stabilendo che il provvedimento del legale rappresentante dell'Ente gestore che dispone il rilascio degli alloggi occupati senza titolo costituisce titolo esecutivo ai sensi dell'art. 11,

dodicesimo comma, del d.P.R. n. 1035 del 1972, – violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in riferimento all'art. 474, secondo comma, del codice di procedura civile, nella parte in cui rinvia alla legge l'individuazione dei titoli ai quali è attribuita efficacia esecutiva, poiché, eccedendo dalle competenze legislative regionali, invade la competenza esclusiva dello Stato in materia di giurisdizione e norme processuali. La Corte dichiara la manifesta manifesta inammissibilità per difetto di rilevanza sottolineando che in base all'evoluzione normativa riportata nel testo dell'ordinanza **la normativa in esame non è applicabile al caso di specie.** [C. Camposilvan]

MANIFESTA INAMMISSIBILITÀ PER DIFETTO DI RILEVANZA

Corte cost., ord. 11-27 dicembre 2013, n. 326, Pres. Silvestri, Red. Lattanzi

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 284 c. 5 bis c.p.p.]

(Artt. 3, 27, 111 Cost.)

Con l'ordinanza in analisi la Corte Costituzionale dichiara manifestamente inammissibile la questione di costituzionalità relativa all'art 284 co.5 c.p.p. del quale era messa in dubbio la legittimità "nella parte in cui" la disposizione esaminata, ai fini del divieto di applicazione degli arresti domiciliari a chi sia stato condannato per il reato di evasione" fa decorrere il termine di cinque anni dalla sentenza di condanna anziché dalla commissione del reato di evasione. Nel caso di specie la Corte rileva un difetto di rilevanza rispetto alla disposizione sottoposta al suo controllo in quanto, comunque la corte si fosse pronunciata, anche eventualmente entrando nel merito della questione, nulla sarebbe cambiato per l'imputato, dal momento che sia che si fosse deciso di far decorrere il termine di 5 anni dalla sentenza di condanna, sia che il medesimo fosse stato fatto decorrere invece dalla commissione del reato di evasione, la situazione dell'imputato stesso non sarebbe mutata, poiché comunque non erano ancora trascorsi cinque anni nemmeno dalla data di commissione del reato di evasione. La Corte ha comunque tenuto a precisare che **tale metodo per il computo della decorrenza del termine da rispettare per l'eventuale applicazione della misura degli arresti domiciliari non risulta lesiva né del principio di uguaglianza né di quello di ragionevole durata del processo** dei quali si asseriva la violazione poiché di fatto la durata del termine richiesto per la fruibilità della misura degli arresti domiciliari sarebbe in concreto venuta a dipendere dalla durata del processo, fattore del tutto indipendente e non controllabile da parte dell'imputato con una conseguente violazione del principio del *favor rei*. La Corte sconfessa tale lettura in ossequio al principio di ragionevolezza e di certezza del diritto precisando che, al di là della carenza di rilevanza riscontrabile nel caso di specie, va sottolineato che il termine alla cui pendenza è collegata la preclusione degli arresti domiciliari nel caso dell'art 284 co.5 bis c.p.p. è correttamente connesso con il momento in cui è divenuto incontrovertibile l'accertamento della responsabilità per il reato di evasione. Sarebbe infatti del tutto irragionevole e suscettibile di creare sensibili disparità di trattamento proprio la soluzione prospettata dal giudice a quo in base alla quale potrebbe essere negata la misura degli arresti domiciliari ad un soggetto solo sulla base dell'avvenuta contestazione del reato di evasione a prescindere da una eventuale successiva assoluzione per tale reato. [C. Camposilvan]

DIVIETO DI ASSOCIAZIONI MILITARI, SENTENZE DI ILLEGITTIMITÀ IN MALAM PARTEM, ECCESSO DI DELEGA

Corte cost., sent. 15-23 gennaio 2014, n. 5, Pres. Silvestri, Red. Lattanzi

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 2268 d. lgs. n. 66/2010 (Codice dell'ordinamento militare); art. 1 d. lgs. 213/2010 (Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, recante disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore), nella parte in cui modifica il decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179 (Disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246);

(Artt. 25, 76 (18) Cost.)

La Corte costituzionale conferma l'**ammissibilità del sindacato su norme penali derogatorie di favore**, norme cioè che "sottraggono determinati gruppi di soggetti o di condotte alla sfera applicativa di una norma comune o comunque più generale, accordando loro un trattamento più benevolo". In queste ipotesi **non vi sarebbe creazione additiva, ex novo**, di norme penali sfavorevoli, **ma una semplice rispansione della disciplina generale** e, quindi, di scelte punitive già avallate dal legislatore. In tali casi, la questione di legittimità non è affetta da irrilevanza (come pure sostenuto da un orientamento risalente: la pronuncia sarebbe *inutiliter data*, stante la necessaria applicazione, nel processo principale, del trattamento penale più favorevole ex art. 2 c.p.). **Un conto, infatti, è il problema obiettivo di legittimità costituzionale della norma favorevole**, che deve sempre essere risolto dalla Corte costituzionale, a meno di creare zone franche dal suo sindacato; **altro è la decisione sull'applicazione della *lex mitior***, che spetta al giudice *a quo* nell'ambito dei suoi tradizionali poteri interpretativi. Nel merito, **l'art. 2268 d. lgs. n. 66/2010 (Codice dell'ordinamento militare), che ha abrogato il d.lgs. n. 43/1948 (sanzionante la costituzione e la partecipazione alle associazioni che perseguano scopi politici mediante organizzazioni militari) è incostituzionale perché approvato in carenza di delega**. La legge di delega e di semplificazione n. 246/2005, fonte interposta tra l'art. 76 Cost. e il d.lgs. n. 66/2010, non ha attribuito un potere abrogativo (che rimane in capo alla legge), ma ha solo delegato il Governo a individuare gli atti legislativi, anteriori al 1 gennaio 1970, di cui fosse indispensabile il mantenimento in vigore (delega già esercitata dal Governo con il d.lgs. n. 179/2009, che aveva espressamente "salvato" il d.lgs. n. 43/1948). **La violazione dell'oggetto della delega, di cui all'art. 76 Cost., produce una mediata violazione dell'art. 25 Cost.**, che "demanda in via esclusiva al Parlamento, in quanto rappresentativo dell'intera collettività nazionale, la scelta dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni loro applicabili, precludendo al Governo scelte di politica criminale autonome o contrastanti con quelle del legislatore delegante". D'altro canto, il d.lgs. n. 43/1948 è atto non suscettibile di abrogazione, perché ha un contenuto normativo di "rilevanza costituzionale" che comporta l'impossibilità di una sua "obsolescenza" normativa (analoghe considerazioni valgono per l'art. 1 d.lgs. n. 213/2010, sostanzialmente riproduttivo dell'art. 2268 del d.lgs. n. 66/2010). (Precedenti: sentt. nn. 148/1983; 394/2006; 28/2010; ord. n. 341/2011) [C. Caruso]

IMPOSTA DI REGISTRO SUI BENI IMMOBILI AD USO ABITATIVO E "LIBERTÀ DI SCELTA" DELLA BASE IMPONIBILE

Corte cost., sent. 15-23 gennaio 2014, n. 6, Pres. Mazzella, Red. Carosi

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 1, comma 497, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006]
(Art. 3 (53) Cost.)

E' incostituzionale non consentire la scelta della base imponibile dell'imposta di registro (calcolata sul valore catastale o, in alternativa, sul valore del bene desunto dal corrispettivo pattuito nell'atto negoziale) in relazione alle vendite di beni immobili ad uso abitativo acquisiti "in sede di espropriazione forzata ovvero all'asta pubblica e per i contratti stipulati o aggiudicati in seguito a pubblico incanto", facoltà prevista invece per le cessioni contrattuali riguardanti analoghi beni immobili. La norma è **irragionevole perché differenza una categoria di immobili sostanzialmente unitaria** quanto alla natura ed alla specifica destinazione. [C. Caruso]

AGCOM E BANCA D'ITALIA PARI NON SONO: CONTRIBUTO DI SOLIDARIETÀ E CONTENIMENTO DELLA SPESA

Corte cost., sent. 15-23 gennaio 2014, n. 7, Pres. Silvestri, Red. Napolitano

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Artt. 9, commi 1, 2 e 21, e 12, commi 7 e 10, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122]

(Artt. 2, 3, 36, 42, 53, 97 e 117 Cost.)

Nel dichiarare inammissibili le questioni sollevate, ribadendo i principi già affermati nella sent. n. 223/2012 con riferimento al contributo di solidarietà dei dipendenti pubblici, la Corte costituzionale respinge le censure di incostituzionalità relative alla mancata equiparazione dei dipendenti AGCOM ai dipendenti della Banca d'Italia che, pur sottoposta all'obbligo di contingentamento della spesa, gode di una sfera di discrezionalità nella definizione delle concrete modalità di raggiungimento dell'obiettivo in questione. **La Banca d'Italia, infatti, è parte integrante del Sistema europeo di banche centrale (SEBC), e gode di particolari garanzie di indipendenza** che la rendono **non assimilabile ad altre autorità amministrative di regolazione**. [C. Caruso]

LE LINEE GUIDA INTEGRANO IL PARAMETRO DELLE "NORME INTERPOSTE"

Corte cost., sent. 15-27 gennaio 2014, n. 11, Pres. Silvestri, Red. Napolitano

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 1, 2, 3, 17, 35 e 37 legge Regione Toscana n. 69/2012]

(Art. 117, 1 e 3 co., Cost., art. 6, co. 11 e art. 7, co. 1 e 2, d.lgs. n. 28/2011)

Diverse le questioni di costituzionalità relative alla legge di semplificazione 69/12 della Regione Toscana e in particolare: a) regolamentazione dell'attività di tassidermia e imbalsamazione in violazione della materia concorrente professioni (rigetto); b) SCIA per l'utilizzazione dell'acqua minerale naturale e di sorgente in violazione della materia concorrente salute e per contrasto con i vincoli europei (accoglimento); c) SCIA per lo svolgimento delle attività energetiche per violazione della materia concorrente governo del territorio e protezione civile (inammissibile); d) regolamentazione delle installazioni e modifiche di impianti da fonti rinnovabili che producono energia elettrica e termica in violazione della materia concorrente trasporto e distribuzione nazionale dell'energia e della

normativa statale interposta di riferimento (le prime accolte le altre due rigettate). Il profilo che all'interno della sentenza merita di essere segnalato è quello relativo al **valore e al ruolo di completamento della legislazione primaria rivestito dalle "Linee guida" contenute in normazione secondaria**. Al fine di giudicare le problematiche sollevate con riferimento al punto sub d), infatti, la Consulta presuppone il rispetto da parte della legge regionale oggetto del giudizio anche delle disposizioni contenute nelle Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili del 10.9.10 richiamate dal d. lgs. 28/2011, precisando come tali fonti, che in quanto secondarie non possono assurgere al rango di norme interposte se considerate autonomamente, sono tuttavia idonee a costituire "in un ambito esclusivamente tecnico, il **completamento del principio contenuto nella disposizione legislativa**"; **pertanto, costituendo esse "un corpo unico" con la legge statale che le prevede**, la loro mancata osservanza da parte della legislazione regionale, **comporta la violazione della norma interposta** e determina, "nel caso si verta nelle materie di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost. e qualora la norma interposta esprima principi fondamentali, l'illegittimità costituzionale della norma censurata". Conformi: sentt. 275/2011, 344 e 168 del 2010. [F. Minni]

NO AL REFERENDUM ABROGATIVO DELLA GEOGRAFIA GIUDIZIARIA (E ANCORA NO ALLA REVIVISCENZA)

Corte cost., sent.15-29 gennaio 2014, n. 12, Pres. Silvestri, Red. Cartabia

Giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo

[Art. 1, co. 2, 3, 4, 5 e 5-bis l. n. 148/2011, come modificato dall'art. 1, co. 3, l. n. 14/2012, d.lgs. n. 155/2012, d.lgs. n. 156/2012]

(Art. 75 Cost.)

Ancora una volta la Corte prende posizione in tema di reviviscenza di leggi abrogate mediante il ricorso all'istituto della consultazione popolare. La riflessione trae origine dal referendum "Revisione delle circoscrizioni giudiziarie e nuova organizzazione dei tribunali ordinari" promosso dalle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Puglia, Marche, Friuli-Venezia Giulia, Campania, Liguria e Piemonte, per abrogare le disposizioni contenute in tre diversi testi legislativi e volte alla riorganizzazione degli uffici della magistratura ordinaria e degli uffici dei giudici di pace. **La Corte nega l'ammissibilità del referendum non in ragione** – come eccepito dalla difesa dello Stato – **del fatto che riguardasse provvedimenti di razionalizzazione della spesa pubblica** connessi alle leggi di bilancio e, come tali, sottratti all'istituto referendario, **ma poiché relativo a leggi c.d. costituzionalmente necessarie** "l'esistenza e la vigenza delle quali sono indispensabili per assicurare il funzionamento e la continuità degli organi costituzionali e a rilevanza costituzionale della Repubblica". Tali leggi possono essere **"modificate o sostituite con altra disciplina, ma non possono essere puramente e semplicemente abrogate"**: il referendum in parola, privando totalmente l'ordinamento dell'assetto organizzativo indispensabile all'esercizio della fondamentale funzione giurisdizionale, avrebbe comportato una "violazione degli artt. 101 e seguenti Cost., con irrimediabile lesione del diritto fondamentale di agire e di difendersi in giudizio, ex art. 24 Cost.". Con questa pronuncia **la Corte torna a escludere che il vuoto normativo che genera un referendum abrogativo sia colmabile "attraverso la reviviscenza della legislazione precedente"**, dal momento che "l'abrogazione, a séguito dell'eventuale accoglimento della proposta referendaria, di una disposizione abrogativa è [...] inidonea a rendere nuovamente operanti norme che, in virtù di quest'ultima, sono state già espunte dall'ordinamento". Si ribadisce quindi che la finalità incorporata in una richiesta

referendaria “non può andare oltre il limite dei possibili effetti dell’atto” che consistono solo ed esclusivamente nell’abrogazione di norme vigenti; **il corpo elettorale**, in altre parole, mediante tale strumento di consultazione, **non ha modo di manifestare altra volontà diversa da quella meramente abrogativa**, rimanendo ad esso preclusa la possibilità di pretendere, come ulteriore effetto, quello di far rivivere norme precedentemente abrogate; pertanto **il referendum abrogativo “in quanto atto libero e sovrano di legiferazione popolare negativa”, non può “direttamente costruire” una (nuova o vecchia) normativa**. Pollice verso della Corte anche sotto il profilo dell’**omogeneità** del quesito, criterio posto a “presidio della libertà di convincimento dell’elettore a garanzia dell’autenticità dell’espressione delle volontà popolare”: infatti, l’oggetto indivisibile del referendum riferito a tre differenti testi legislativi, determina una **compressione della libertà di scelta dell’elettore**, costretto a esprimere un voto bloccato su una pluralità di atti e di disposizioni eterogenee, con conseguente compressione della propria libertà di scelta. Conformi su leggi costituzionalmente necessarie: sentt. 13/2012, 15/2008, 16/2008, 45/2005, 49/2000, 35/1997, 29/1987, 25/1981; sulla reviviscenza: sentt. 13 del 2012, 28/2011, 33 e 34/2000 e 29/1987; sulla omogeneità: sentt. 47/1991, 64 e 65/1990, 27/1981 e 16/1978. [F. Minni]

L’ABROGAZIONE NON RENDE IMMUNE LA LEGGE DAL GIUDIZIO DELLA CORTE

Corte Cost., sent. 28-30 gennaio 2014, n. 13, Pres. Mazzella, Red. Cartabia
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale
[Legge Regione Campania 1° luglio 2011, n. 11]
(117, 3 co., Cost.)

Nel giudizio promosso dal TAR Campania sulla l. regionale 11/2011 in materia di impianti eolici, la Corte si pronuncia per **l’illegittimità della normativa in ragione della violazione dei principi fondamentali della legislazione statale (e delle relative linee guida)** recepiti dalla normativa europea (in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia di cui all’art. 117, 3 co.). La decisione riguarda una disciplina abrogata e ciononostante applicabile al caso concreto e in proposito la Corte segnala che **non “incide sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale della legge (...)** il fatto che nel frattempo essa sia **stata abrogata** dal legislatore regionale (..), ribadendo quanto già affermato in merito alla possibilità che “giudizi di legittimità costituzionale possano avere ad oggetto disposizioni di legge abrogate, se le medesime devono essere applicate per decidere la controversia oggetto del giudizio a quo”. Conformi: sent. 134/2013, ord. 231/2009, ord. 170/ 2009. [F. Minni]

LA CORTE TORNA SULLA SOPPRESSIONE DEI “TRIBUNALI MINORI”

Corte Cost., ord. 28-30 gennaio 2014, n. 15, Pres. Silvestri, Red. Coraggio
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale
[Legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 1 co. 2; d. lgs. 7 settembre 2012, n. 155, artt. 1, tabella A; 2, allegato 1]
(Artt. 3, 24, 25, 70, 72, co. 1 e 4, 76, 77 co. 2, 81 e 97, Cost.)

Sono **manifestamente inammissibili o infondate** le questioni proposte dai Tribunali di Camerino, Bassano del Grappa, Latina, Nicosia e dal Giudice di pace di Rossano, per i principi affermati nella sent. 237/2013, sul riordino degli uffici giudiziari. In materia di

intervento in giudizio di soggetti che non sono parti nei giudizi *a quibus*, e in particolare degli **enti locali** sede dei tribunali interessati, la Corte ribadisce che, in mancanza di un “interesse qualificato riferibile in via immediata al rapporto sostanziale dedotto nel giudizio *a quo*”, o di una lesione delle prerogative, l'intervento è inammissibile. Nonostante il loro “rafforzato carattere esponenziale”, **gli enti locali non sono infatti titolari “di un interesse generale della collettività locale sganciato dalla cura, ancorché mediata, delle proprie attribuzioni”**. [M. Morvillo]

SPETTA ALLO STATO DISCIPLINARE MOBILITÀ E SOSTITUZIONE DEI DIRIGENTI REGIONALI

Corte Cost., sent. 28-31 gennaio 2014, n. 17, Pres. Silvestri, Red. Mazzella
Giudizio di legittimità costituzionale in via principale
[*Legge della Regione Abruzzo 28 dicembre 2012, n. 71, artt. 1, co. 1; 2 co. 5, 6 e 7*]
(*Art. 117, co. 2 lett. l) e co. 3, Cost.*)

Nel decidere il ricorso presentato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Corte dichiara **inammissibile** la questione relativa all'art. 1, co. 1 della legge della Regione Abruzzo n. 71/2012 (proroga dell'efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici fino al 31 dicembre 2014) per difetto sopravvenuto dell'interesse a ricorrere. Sono invece fondate le questioni relative ai commi 5, 6 e 7 dell'art. 2, disciplinanti rispettivamente **la mobilità e la sostituzione per assenza o impedimento dei dirigenti delle aziende regionali per il diritto allo studio**. Non solo entrambi gli istituti sono riconducibili alla **materia “ordinamento civile”**, di esclusiva competenza statale, ma la disciplina dettata dalle disposizioni impugnate si pone in contrasto con il regime normativo statale in materia di pubblico impiego (d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165) e con il contratto collettivo nazionale. [M. Morvillo]

LIMITI “ORDINARI” PER REGIONI SPECIALI

Corte Cost., sent. 10-11 febbraio 2014, n. 19, Pres. Silvestri, Red. Tesaurò
Giudizio di legittimità costituzionale in via principale
[*Legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 gennaio 2011, n. 1, artt. 5, co. 9; 7, co. 1; 8; 12, co. 1 e 2; 15, co. 1*]
(*Artt. 25, co. 2; 97; 117, co. 2, lett. l) e s), Cost., e co. 3. Statuto di autonomia artt. 8 e 9*)

La sentenza in esame valuta la legittimità costituzionale di alcune disposizioni in materie eterogenee contenute nella legge prov. n. 1/2011 (Modifiche di leggi provinciali in vari settori e altre disposizioni) della Provincia autonoma di Bolzano, e presenta due distinti profili degni di nota. Una delle norme censurate (art. 5, co. 9) dispone un significativo incremento del trattamento accessorio per il personale svolgente funzioni dirigenziali a titolo di reggenza, ponendosi in contrasto con la normativa statale (art. 1, co. 1, l. 122/2010), che stabilisce che per il triennio 2010-2013 il trattamento economico dei singoli dipendenti non possa superare i livelli del 2010. Dal momento che tale disciplina è riconducibile all'ambito del coordinamento della finanza pubblica (sentt. 215 e 217/2012), il rispetto dei vincoli da essa posti si impone non solo alle Regioni, ma anche alle Province autonome (*ex plurimis*, sentt. 82 e 169/2007, 120/2008, 229/2011, 30/2012 e 221/2013). Accogliendo la censura, la Corte conferma quindi l'indirizzo secondo cui **in materia di autonomia finanziaria** sussiste una “**sostanziale coincidenza**” tra limiti posti alle

Regioni ordinarie dall'art. 119 Cost. e alle Province autonome dai rispettivi statuti (sent. 190/2008). Il secondo profilo attiene invece alla possibilità per le fonti regionali di prevedere ipotesi di **esenzione dalla responsabilità (in questo caso amministrativa e contabile) per i funzionari pubblici**. La Corte, richiamando un propria decisione (sent. 337/2009) "valevole anche per le Regioni ad autonomia differenziata", esclude tale possibilità in quanto la disciplina della responsabilità amministrativa rientra nell'ambito riservato dall'art. 117, co. 2, lett. l) alla legge statale, dichiarando pertanto illegittimi gli artt. 7, co. 1 e 12 della legge prov. 1/2011. La Provincia autonoma **può sì disciplinare il rapporto di impiego dei propri dipendenti, anche prevedendo ipotesi ulteriori di responsabilità amministrativa, ma non può incidere sul regime della stessa**, e in particolare sui termini e sugli obblighi di denuncia delle violazioni al Procuratore regionale della Corte dei conti. [M. Morvillo]

SPENDING REVIEW E ASSOCIAZIONISMO OBBLIGATORIO DEI COMUNI: LA «CLAUSOLA DI SUPREMAZIA» DEL COORDINAMENTO FINANZIARIO

Corte cost., sent. 10 febbraio 2014, n. 22, Pres. Silvestri, Red. Morelli

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[D.l. 6 luglio 2012, n. 95, art. 19, conv. con modif. dalla l. 7 agosto 2012, n. 135]

(Cost., artt. 117, c. 2, lett. p), 3 e 4, 118 e 119, c. 1, 2 e 6; l. cost. n. 3 del 1948 (Statuto speciale per la Sardegna), art. 3, c. 1, lett. b)

L'art. 19 del d.l. c.d. spending review bis si colloca nella direzione della graduale estensione alle amministrazioni locali dei meccanismi di sistematica revisione della spesa pubblica, e rispetto ad essi potenzia il ruolo d'indirizzo governativo ai fini del coordinamento, ridisegnando le funzioni fondamentali dei Comuni e disciplinandone la gestione associata sotto una determinata soglia demografica (5.000 abitanti, 3.000 se in comunità montane). Le Regioni muovono varie censure di incostituzionalità, tutte dichiarate **infondate** dalla Corte costituzionale (salva la riserva di alcune a separata trattazione). **L'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni**, operata dall'art. 19 non più in via dichiaratamente provvisoria, in attesa dell'esercizio del potere delegato dalla legge La Loggia (come fu per la legge sul federalismo fiscale), o in via settoriale (come fu per altri interventi successivi), **rientra nella competenza dello Stato di disciplinare in via legislativa «le componenti essenziali dell'intelaiatura dell'ordinamento degli enti locali»** (sent. n. 220/2013) in attuazione dell'art. 117, c. 2, lett. p), Cost., con la precisazione che non sono estranee a tali funzioni fondamentali quelle che attengono ai servizi pubblici locali. **La disciplina concreta e l'organizzazione di dette funzioni è invece nella potestà dello Stato o delle Regioni in relazione alla materia cui la funzione stessa si riferisce**. Per quanto riguarda la **disciplina sulla gestione associata delle funzioni fondamentali dei Comuni sotto la suddetta soglia demografica**, che il d.l. opera con l'obiettivo di contenere la spesa pubblica in relazione ad obiettivi nazionali condizionati anche dai vincoli europei, andando a toccare anche ambiti materiali affidati alla potestà legislativa regionale residuale, **la Corte ne riconosce il titolo di legittimazione nei principi fondamentali di «coordinamento della finanza pubblica» ai sensi dell'art. 117, c. 3, Cost.** La configurazione di un sistema quanto più virtuoso di associazionismo obbligatorio dei Comuni per la gestione di funzioni, soprattutto quelle fondamentali, così come l'istituzione e la disciplina delle «Unioni di comuni», mirano infatti ad **un risparmio di spesa** sia sul piano dell'organizzazione «amministrativa», sia su quello dell'organizzazione «politica». Dall'accertata natura di principio fondamentale discende, in base alla giurisprudenza della Corte, la legittimità dell'incidenza sia

sull'autonomia di spesa delle Regioni (*ex plurimis*, sentt. nn. 236/2013, 193/2012 e 151/2012), sia su ogni tipo di potestà legislativa regionale, compresa quella residuale in materia di comunità montane (sent. nn. 326/2010 e 237/2009). [C. Domenicali]

L'AUTONOMIA FINANZIARIA DELLE REGIONI, TRA LEGGE SUL FEDERALISMO FISCALE E COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA

Corte Cost., sent. 10-13 febbraio 2014, n. 23, Pres. Silvestri, Red. Coraggio

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[D.l. 10 ottobre 2012, n. 174, conv., con modd., in l. 7 dicembre 2012, n. 213, art. 2, co. 1-5]

(Artt. 3, 116, 117, co. 3, 119 e 126, Cost.; l. cost. n. 1/1963 e 3/1948; l. n. 220/2010, art. 1, co. 152; l. n. 42/2009, art. 27, co. 7)

Le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, hanno a oggetto l'art. 2, commi 1-5, del **d.l. "Monti" 174/2012** ("Disposizioni in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012) che impone alle regioni una serie di oneri volti alla **riduzione dei costi della politica**. Le disposizioni di cui trattasi introducono un meccanismo premiale-sanzionatorio, disponendo tagli nei trasferimenti erariali alle regioni e nelle somme destinate al trattamento economico dei membri del Consiglio e della Giunta regionali nell'ipotesi di inadempienza delle regioni agli oneri imposti dal decreto. Le ricorrenti dichiarano di proporre ricorso in via "tuzioristica", in quanto il comma 4, imponendo alle regioni a statuto speciale di adeguarsi agli oneri previsti dal comma 1, "compatibilmente con i propri statuti di autonomia e con le relative norme di attuazione", inserisce una clausola di salvaguardia interpretabile nel senso di rendere applicabili anche alle regioni a statuto speciale i meccanismi sanzionatori previsti per le regioni inadempienti, determinando una violazione dell'autonomia finanziaria regionale e del principio di ragionevolezza. La Corte Costituzionale dichiara **inammissibili o infondate** tutte le questioni proposte. In questa sede, si limita l'esame alle questioni più interessanti e innovative. Preliminarmente, la Consulta esclude che la prospettazione della questione in termini meramente dubitativi possa inficiare l'ammissibilità delle questioni (sul punto, cfr. sent. 62/2012, dove la Corte chiarisce che **l'astrattezza del giudizio in via principale rende possibile al ricorrente avanzare una propria interpretazione della disposizione censurata, non vincolandolo all'obbligo di interpretazione conforme**). Entrando **nel merito** delle questioni, la Corte, in primo luogo, dichiara **non fondata** la questione di legittimità della clausola di salvaguardia per la violazione di alcune disposizioni costituzionali e statutarie con riferimento al principio consensualistico espresso nella legge 42/2009, escludendo che il mancato rispetto della procedura concertata prevista dall'art. 27 della legge 42/2009 per il concorso delle regioni a statuto speciale nelle manovre di finanza pubblica possa determinare una violazione indiretta delle prerogative di cui all'art. 119 Cost., di cui la legge 42/2009 costituisce attuazione. La Consulta, infatti, pone in rilievo il dato formale, sottolineando che **la legge 42/2009, pur configurandosi come fonte posta a presidio dell'autonomia finanziaria delle regioni, è una legge ordinaria, derogabile da atto successivo avente pari forza normativa, "specie in un contesto di grave crisi economica"**. La Corte Costituzionale non sembra quindi avallare l'ipotesi di un rafforzamento dell'efficacia passiva della legge 42/2009 da fondarsi sulla portata garantista di quest'ultima, bensì richiama recente giurisprudenza che individua nella legge sul federalismo fiscale una norma di portata generale derogabile "per casi specifici da una norma successiva" (sent. 193/2012). In secondo luogo, la Corte si

occupa delle censure che, pur essendo mosse contro clausola di salvaguardia, si riferiscono *de facto* alle singole disposizioni sostanziali rese da essa attuabili. Con riferimento a tali prescrizioni, innanzi tutto, la Consulta dichiara **non fondata**, mediante un'interpretativa di rigetto, la questione sollevata con riferimento ad alcuni parametri costituzionali, statutari e interposti per violazione dell'autonomia finanziaria delle ricorrenti. Infatti, **anche se nel giudizio in via principale non rileva ai fini dell'ammissibilità, l'utilizzo della tecnica dell'interpretazione conforme è presupposto necessario per la valutazione nel merito dell'illegittimità costituzionale di una disposizione** (cfr., *ex plurimis*, sent. 46/2013). A seguire, la Corte si sofferma sulle questioni sollevate per avere lo Stato ecceduto nell'esercizio delle attribuzioni in materia di coordinamento della finanza pubblica dettando non solo disposizioni di principio, ma anche di dettaglio. Sul tema, si richiama la precedente giurisprudenza della Corte, che ha evidenziato la legittimità delle sole leggi statali che fornissero un "limite complessivo" alle regioni o dettassero una "disciplina di principio" (sentt. 182/2011, 236/2013) o, al più, prevedendo "puntuali misure" da cui potesse tuttavia "desumersi un limite complessivo, nell'ambito del quale le Regioni restano libere di allocare le risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa" (sent. 139/2012). Nella decisione in esame, invece, la Corte dichiara la **non fondatezza** della questione sul presupposto della struttura della norma censurata, che, ispirandosi al meccanismo premiale-sanzionatorio posto quale criterio direttivo al governo nell'esercizio della delega per l'attuazione del federalismo fiscale (art. 2, comma 2, lett. z) della legge 42/2009), **"pur contenendo alcune previsioni puntuali, le configura non come obblighi bensì come oneri [mediante] un meccanismo indiretto che lascia alle Regioni la scelta se adeguarsi o meno, prevedendo, in caso negativo, la conseguenza sanzionatoria"**. Si osserva che i criteri fissati dalla legge 42/2009, ritenuti derogabili, quanto meno per la parte relativa al principio consensualistico, in virtù della loro collocazione tra le fonti di rango primario, sembrano tuttavia assumere in questa sede i connotati di una sorta di norma para-costituzionale idonea a definire i limiti della competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica. Infine, la Consulta si occupa della lamentata violazione dell'art. 3 Cost. per l'irragionevole compressione dell'autonomia finanziaria delle ricorrenti, dichiarando **non fondata** la questione, in quanto rapporta nuovamente le scelte legislative contestate all'esercizio della competenza statale di determinazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, seppure argomentando diversamente. La Corte si avvale del richiamo a recente giurisprudenza, ammettendo **la riconducibilità di norme puntuali a tale competenza a condizione che la specificità della normativa sia valutata come essenziale al fine di realizzare concretamente l'obiettivo di coordinamento**: nel caso di specie, non è configurabile una violazione del principio di ragionevolezza, in quanto le prescrizioni censurate e le sanzioni previste per il mancato adeguamento sono, a parere della Corte, legate al principio di coordinamento in virtù di un "evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione" (sent. 16/2010). [E. Pattaro]

ABU OMAR, ULTIMO ATTO: LA SICUREZZA DELLO STATO VALORE NON BILANCIABILE?

Corte Cost., sent. 10-13 febbraio 2014, n. 24, Pres. Silvestri, Red. Grossi.

Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

[*Segreto di Stato – Corte di cassazione, Sez. V penale, sent. n. 46340 del 29/11/2012 – Corte d'Appello di Milano, Sez. IV penale, ordd. del 28/1/2013 e del 4/2/2013 e sent. n. 985 del 3/4/2013.*]

(Artt. 1, 5, 52, 95 Cost.)

Al termine di una vicenda processuale intricata e sulla scia della precedente decisione n. 106/2009, la Corte torna sul caso del sequestro Abu Omar. Conformemente alla sua giurisprudenza in merito (sentt. 86/1977, 40/2012), il Giudice dei conflitti ribadisce che **la disciplina del segreto di Stato involge il supremo interesse della sicurezza dello Stato-comunità alla propria integrità ed alla propria indipendenza** (artt. 1, 5, 52 Cost.), potendo interferire con altri principi e valori costituzionali, tra i quali quelli che reggono la funzione giurisdizionale. Tuttavia, l'apposizione e la conferma dell'opposizione del segreto da parte del Presidente del consiglio (decisioni discrezionali e di natura eminentemente politica, in quanto relative alla tutela della *salus rei publicae*), coinvolgono **un interesse preminente su qualunque altro, perché riguardante la esistenza stessa dello Stato, un aspetto del quale è la giurisdizione**. In ogni caso, il segreto non può impedire che il pubblico ministero indaghi sui fatti di reato e che l'autorità giudiziaria proceda, ma può certamente inibire di acquisire e utilizzare gli elementi di conoscenza coperti dallo stesso (sentt. 110/1998, 410/1998, 287/2000). Il fatto reato, dunque, resta immutato in tutta la sua carica di disvalore, non avendo il segreto ad oggetto il sequestro in sé e per sé considerato, (sent. 106/2009), con il conseguente obbligo di esercitare la relativa azione penale, mentre **risulta inibito all'autorità giudiziaria l'espletamento di atti che incidano sul perimetro tracciato dal Presidente del consiglio negli atti con cui ha individuato l'oggetto del segreto, che spetta solo e soltanto ad esso individuare**. Per questi motivi vanno annullati gli impugnati atti giurisdizionali, e in particolare la decisione della Corte di cassazione di annullamento con rinvio della sentenza di proscioglimento dei funzionari del SISMI coinvolti nel rapimento di Abu Omar e la successiva decisione della Corte d'Appello di condanna degli stessi, in conformità dei principi di diritto enunciati dal Giudice di legittimità, in quanto **non spettava all'autorità giudiziaria affermare la responsabilità penale degli agenti del SISMI sulla base di elementi di conoscenza coperti dal segreto**, come quelli relativi ai rapporti tra servizi italiani e stranieri, agli *interna corporis* e all'organizzazione interna del SISMI e alle direttive impartite dal Direttore, anche se relative alla vicenda delle *extraordinary renditions* e al sequestro di Abu Omar. [Tommaso F. Giupponi]

D.L. "SALVA ITALIA" E AUTONOMIA FINANZIARIA REGIONALE: NESSUNA NOVITÀ

Corte cost., sent. 10 febbraio 2014, n. 26, Pres. Silvestri, Red. Grossi

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[D.l. 6 dicembre 2011, n. 201, artt. 1, c. da 1 a 8, e 2, c. 1 e 2, conv. con modif. dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214]

(Artt. 3, co. 1, e 119, co. 4, Cost.; l. cost. n. 1 del 1963 (Statuto speciale per il Friuli-Venezia Giulia), art. 63, e principio di leale collaborazione)

Le censurate disposizioni del d.l. "salva Italia" stabiliscono deduzioni che vanno ad abbassare la base imponibile delle imposte IRES, IRPEF ed IRAP, con l'effetto di diminuire il gettito destinato alle Regioni speciali. Secondo la ricorrente, tale riduzione in assenza di meccanismi compensativi altererebbe il rapporto tra finanza statale e finanza regionale, con conseguente lesione dell'autonomia regionale. La Corte **rigetta** la questione in quanto l'incidenza delle disposizioni censurate deve essere valutata nel complesso della manovra fiscale (sentt. nn. 298/2009, 155/2006, 431/2004) e in ogni caso **«non esiste un principio di invarianza del gettito per la Regione in caso di modifica di tributi erariali»** (sent. n. 241/2012): a seguito di manovre di finanza pubblica possono determinarsi riduzioni nella disponibilità finanziaria delle Regioni, «purché esse non siano tali da comportare uno

squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa regionale e, in definitiva, rendano insufficienti i mezzi finanziari dei quali la Regione stessa dispone per l'adempimento dei propri compiti» (sentt. nn. 97/2013, 241/2012, 298/2009, 256/2007, 155/2006); detta evenienza, però, non è stata oggetto nemmeno di un tentativo di dimostrazione da parte della Regione ricorrente. Infine la Corte **ha di nuovo escluso che le procedure collaborative fra Stato e Regioni trovino applicazione nell'attività legislativa esclusiva dello Stato**, riaffermando che ciò «vale a maggior ragione per una fonte come il decreto-legge» la cui adozione è subordinata al ricorrere di casi straordinari di necessità ed urgenza (in tal senso già sentt. nn. 79/2011 e 298/2009). [C. Domenicali]

MOLISE: LO SPOILS SYSTEM NON VALE PER I DIRETTORI DELLE ASL

Corte cost., sent. 24-25 febbraio 2014, n. 27, Pres. Silvestri, Red. Napolitano
Giudizio di legittimità costituzionale in via principale
[Artt. 12, comma 1, e 34, comma 1, della legge della Regione Molise 17 gennaio 2013, n. 4, Legge finanziaria regionale 2013]
(Art. 117, co. 3, art. 97 Cost.)

Il Governo impugnava due distinte disposizioni contenute nella legge finanziaria 2013 della Regione Molise. In particolare, con la prima delle questioni sollevate, il Governo ha censurato la possibilità per alcuni enti, indicati dalla legge regionale, di procedere a nuove assunzioni, senza che fossero indicate misure adeguate a rispettare i principi sanciti dai commi 557 e 557-ter dell'art. 1 della legge statale n. 296 del 2006 (nel testo novellato dall'art. 14, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010 in base al quale gli enti pubblici devono perseguire una riduzione dell'incidenza delle spese di personale, anche mediante accorpamenti degli uffici burocratici-amministrativi. Ciò avrebbe comportato, una violazione dell'art. 117, terzo comma, in relazione alla materia di "armonizzazione dei bilanci e coordinamento della finanza pubblica". La Corte ha ritenuto **fondata la questione, facendo però riferimento alla sola materia di "coordinamento della finanza pubblica"**. Con la seconda questione, veniva invece censurato l'art. 34, primo comma, della medesima legge finanziaria del Molise, il quale introduceva un ampio meccanismo di *spoils system* prevedendo che "al termine della legislatura decadono tutte le figure nominate a vario titolo, ragione o causa dal Presidente della Giunta, dalla Giunta regionale e dal Consiglio regionale" senza escludere dall'automatismo i direttori delle aziende sanitarie. La Corte ribadendo un orientamento consolidato che ritiene **incompatibile lo spoils system per dirigenti con funzioni di tipo gestionale** (sentenze n. 152 del 2013; n. 228 del 2011; n. 304, n. 224 e n. 34 del 2010; n. 104 del 2007) ha accolto la questione per violazione dell'art. 97 Cost. dichiarando la disposizione **illegittima nella parte in cui non escludeva gli incarichi di funzione dirigenziale delle aziende sanitarie**. [F. Conte]

SERVIZIO IDROELETTRICO: SPETTA ALLO STATO FISSARE LE REGOLE DEL GIOCO

Corte cost., sent. 24-25 febbraio 2014, n. 28, Pres. Silvestri, Red. Cassese
Giudizi di legittimità costituzionale in via principale
[Articolo 37, commi 4, 5, 6, 7 e 8 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134.]

(Artt. 116, co. 1 e 2, 117, co. 3, Cost., art. 10 della l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), artt. 8, numeri 3), 5), 6), 13), 15), 17), 21) e 24), 9, numeri 9) e 10), 12, 13, 14, 16, 104 e 107 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di trasferimento alle province autonome di Trento e di Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione), d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche), d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235 (Norme di attuazione dello statuto speciale), e artt. 2, 3 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento); artt. 117 e 118 Cost., artt. 8, numero 18), 79, 80, 81 e 103, del d.P.R. n. 670 del 1972, al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale) e d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616)

Le province autonome di Trento e di Bolzano impugnavano un decreto-legge statale in materia di gare per le concessioni del servizio idroelettrico. La Corte dichiara **manifestamente inammissibili** alcune censure per **carente motivazione** ed invece **infondate** quelle basate sulla pretesa lesione della potestà legislativa delle province. Infatti, le stesse disposizioni invocate come parametro fanno salve le competenze esclusive dello Stato, tra le quali la "tutela della concorrenza". [F. Conte]

MINISTERIALITÀ DEL REATO: "CASTELLI PUÒ ESSERE PROCESSATO"

Corte cost., sent. 24-25 febbraio 2014, n. 29, Pres. Silvestri, Red. Grossi

Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, sollevato dalla Corte di cassazione contro il Senato

[Deliberazione del Senato assunta nella seduta del 22 luglio 2009]

(art. 96 Cost.; art. 9, co. 3, l.cost. n. 1/1989)

Il Tribunale di Roma aveva prosciolto l'ex Ministro della Giustizia, Roberto Castelli, dall'accusa di ingiuria e diffamazione, sulla base di una deliberazione del Senato che qualificava come "ministeriale" il reato di ingiuria e diffamazione per cui si procedeva, rilevando inoltre il "preminente interesse pubblico" sotteso all'agere del ministro *pro tempore*. Tale deliberazione costituiva una sostanziale, ancorché irrituale, negazione dell'autorizzazione a procedere, ai sensi dell'art. 96 Cost. La Cassazione, investita dell'impugnazione di tale pronuncia, riteneva che non spettasse al Senato negare l'autorizzazione a procedere, in quanto era già stata esclusa la "ministerialità" del reato da parte del Tribunale dei ministri, che conseguentemente aveva declinato la propria competenza. Sollevava, quindi, conflitto di attribuzione contro il Senato, chiedendo altresì di annullarne la deliberazione. In relazione al medesimo procedimento penale, la Corte costituzionale era già stata investita di un conflitto di attribuzione sollevato dal Giudice delle indagini preliminari a seguito di una deliberazione del Senato, del 30 giugno 2004, che aveva dichiarato l'insindacabilità delle espressioni usate dal Senatore-Ministro Castelli ai sensi dell'art. 68 Cost. La Corte, con sent. 304 del 2007, aveva accolto il ricorso del Gip, respingendo la tesi del Senato in base alla quale, in caso di parlamentari che siano anche

ministri, l'insindacabilità andrebbe estesa anche ai comportamenti rientranti nell'esercizio delle funzioni ministeriali. Sulla scorta di tale precedente la Corte ha rilevato un «*altalenante esercizio del potere “qualificatorio” relativamente a un medesimo fatto*» da parte del Senato, osservando che tale contegno «*potrebbe assumere rilievo addirittura dirimente, ove si ritenesse che la **proposizione del conflitto in relazione ad una specifica condotta asseritamente invasiva del potere di cui si assume la menomazione, una volta esercitata la vindictio, “consumi” l’oggetto della pretesa, a prescindere dalla relativa “qualificazione”***». Nel merito, la Corte rileva che, una volta esclusa la “ministerialità” di un reato da parte del Tribunale dei ministri, ove tale provvedimento sia stato tempestivamente comunicato alla Camera di appartenenza del Ministro (obbligo precisato nella sent. n. 241 del 2009), quest'ultima può esclusivamente sollevare conflitto di attribuzione per investire la Corte della corretta qualificazione del reato. Non può, invece, negare l'autorizzazione a procedere assumendo il «*perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo*», in quanto, **l'esercizio di tale potere ha come presupposto logico, appunto, la ministerialità del reato**, che deve essere vagliata in prima battuta dai giudici ordinari (cfr. sentt. 87 e 88 del 2012) ed eventualmente dal Tribunale dei ministri. Le valutazioni espresse dagli organi giurisdizionali possono essere esclusivamente censurate in sede di conflitto di attribuzione. La Corte ha quindi accolto il ricorso della Cassazione. [F. Conte]

LA CONSULTA AVVERTE IL PARLAMENTO: CAMBIARE SUBITO LA LEGGE PINTO PER ESTENDERE LA TUTELA AI GIUDIZI PENDENTI

Corte cost., sent. 24-25 febbraio 2014, n. 30, Pres. Silvestri, Red. Carosi

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale promosso dalla Corte d'appello di Bari

[Art. 55, comma 1, lettera d), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134, sostitutivo dell'art. 4 della legge 24 marzo 2001, n. 89] (Artt. 3, 111, co. 2, e 117, co 1, Cost., art. 6, paragrafo 1, Cedu)

La Corte d'appello di Bari censura la limitazione alla proponibilità della domanda di “equa riparazione” per l'eccessiva durata del processo, introdotta con il d.l. 83/2013. In particolare, in base alla novella legislativa, il ricorso non è più proponibile in pendenza di giudizio, ma – come emerge da una lettura sistematica della disposizione – solo a seguito di pronuncia definitiva. Secondo la Corte remittente tale limitazione porrebbe in essere una differenziazione del tutto irragionevole, in quanto proprio laddove il processo non sia ancora concluso né sia vicino ad una definizione, gli effetti negativi dell'eccessiva durata sono più gravi. La Corte costituzionale, pur rilevando il grave *vulnus* che deriva da tale limitazione alla procedibilità del rimedio per l'equa riparazione, osserva che, in considerazione delle molteplici modifiche introdotte con il d.l. 83/2013 alla l. 89/2001 (cd. Legge Pinto), un'eventuale pronuncia in senso additivo non avrebbe sortito l'effetto di consentire in concreto l'esperibilità del ricorso anche durante la pendenza del giudizio e che, in ogni caso, **non vi sarebbe spazio per una sentenza additiva “a rime obbligate”, residuando un ampio “margine di valutazione” per il legislatore** (CEDU, Grande Camera, 29 marzo 2006, Scordino contro Italia). La Corte dichiara, pertanto, l'**inammissibilità** della questione, rivolgendo però (come già di recente avvenuto con le sentt. 23 e 279 del 2013) un **monito al legislatore** affinché disponga al più presto «*un rimedio effettivo a fronte della violazione della ragionevole durata del processo*». [F. Conte]

RICORSO IN VIA D'AZIONE TARDIVO

Corte cost., ord. 24-25 febbraio 2014, n. 31, Pres. Silvestri, Red. Lattanzi

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Legge della Regione Basilicata n. 33/2012, Approvazione della localizzazione, in Agro di Calciano, di un impianto di distribuzione carburanti e relativi servizi accessori in variante al piano territoriale paesistico di area vasta del bosco di Gallipoli-Cognato e Piccole Dolomiti Lucane]

(Art. 9, 117, co. 2, lett. s), Cost.)

Decisione di manifesta inammissibilità: il ricorso è stato depositato oltre il termine perentorio di 10 giorni dall'avvenuta notifica (nella specie, con ritardo di un giorno). [F. Conte]

REVIVISCENZA IN MATERIA PENALE SI PUÒ: RITORNA LA DISTINZIONE TRA DROGHE “LEGGERE” E “PESANTI”

Corte cost., sent. 12-25 febbraio 2014, n. 32, Pres. Silvestri, Red. Cartabia

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Artt. 4-bis e 4-vicies ter, commi 2, lettera a), e 3, lettera a), numero 6), del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2006, n. 49]

(Art. 77 Cost.)

La Corte di cassazione censurava due articoli inseriti, in sede di conversione, al decreto legge n.272 del 2005. Quest'ultimo, già vertente in materie tra loro eterogenee veniva integrato, in sede di conversione, con una serie di disposizioni relative a fattispecie sanzionatorie in relazione al traffico e al possesso di sostanze stupefacenti. La Corte costituzionale rileva che, in caso di decreti-legge avente contenuto plurimo «**ogni ulteriore disposizione introdotta in sede di conversione deve essere strettamente collegata ad uno dei contenuti già disciplinati dal decreto-legge ovvero alla ratio dominante del provvedimento originario considerato nel suo complesso**». Si ribadisce, quindi, che il potere di conversione ha caratteri di specialità e non rientra nel generale potere legislativo ex art. 72 Cost. (sent. 22/2012; cfr. anche sent. 171/2007). Nel **merito**, i giudici osservano che gli emendamenti introdotti e censurati dalla Corte rimettente sarebbero solo vagamente riconducibili ad una delle materie già presenti nel decreto legge: il recupero dei tossicodipendenti detenuti. Tuttavia, mentre le disposizioni presenti nel testo originario del d.l. avevano carattere processuale ed erano finalizzate a non interrompere i programmi di recupero già in atto per alcune categorie di tossicodipendenti recidivi, le disposizioni introdotte in sede di conversione, invece, oltre ad incidere nel diritto penale “sostanziale”, erano dirette ad una modifica del regime sanzionatorio in materia di stupefacenti ed erano riferite a questi ultimi e non alla persona del tossicodipendente. La Corte individua altri **elementi “sintomatici” della rilevata eterogeneità delle disposizioni introdotte in sede di conversione rispetto al testo originario del d.l.**: la modifica, in sede di conversione del “titolo” del decreto-legge; i pareri negativi espressi dai Comitati per la legislazione presso le Camere; la diversa portata e le ricadute delle disposizioni introdotte in sede di conversione rispetto al d.l.; la circostanza che le disposizioni censurate facessero parte di un autonomo disegno di legge. Non costituiscono invece sintomi della disomogeneità, ma incidono piuttosto sulla

gravità della violazione, l'apposizione di una "questione di fiducia" da parte del governo, con azzeramento del dibattito parlamentare, e la concreta impossibilità per il Presidente della Repubblica di esercitare il proprio potere di rinvio (perché avrebbe avuto effetti irrimediabili in merito al finanziamento delle Olimpiadi invernali di Torino, pure contenuto nel d.l.). **Sugli effetti della declaratoria di illegittimità**, la Corte afferma la **reviviscenza** della disciplina dei reati sugli stupefacenti contenuta nel d.P.R. n. 309 del 1990, **nella versione precedente alla novella del 2006 «non essendosi validamente verificato l'effetto abrogativo»**, similmente a quanto accaduto con la sent. 162 del 2012, mentre, come noto, la Corte aveva di recente escluso tale effetto in forza di abrogazione referendaria (sent. n. 13 del 2012). [F. Conte]