

## Monitore della Giurisprudenza costituzionale

(decisioni 235-286/2014)

### DIALOGO TRA CORTI IN TEMA DI DANNO MORALE

**Corte Cost., sent. 6 – 16 ottobre 2014, n. 235, pres. Tesauro, red. Morelli**  
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 139 del d. lgs. 7 settembre del 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private)]

(artt. 2, 3, 24, 32, 76, 117, primo comma)

Il meccanismo tabellare di risarcimento del danno biologico (permanente o temporaneo) da lesioni di lieve entità derivanti da sinistro stradale, introdotto dall'art. 139 del Codice delle assicurazioni private (d. lgs. 209/2005), a parere dei ricorrenti risultava lesivo del diritto alla piena riparazione del danno subito poiché irrigidiva i criteri e limitava le percentuali di calcolo risarcitorio per i soli danni derivanti da sinistri stradali e non prevedeva il c.d. danno morale tra le voci di risarcimento. Con riferimento a tale ultima doglianza la Corte nel decidere per l'infondatezza della questione, richiama la celebre sentenza n. 26972 del 2008 delle Sezioni unite della Corte di cassazione civile dalla quale risulta "ben chiarito (nel quadro, per altro, proprio della definizione del danno biologico recata dal comma 2 del medesimo art. 139 cod. ass.) **come il cosiddetto "danno morale" – e cioè la sofferenza personale suscettibile di costituire ulteriore posta risarcibile (comunque unitariamente) del danno non patrimoniale, nell'ipotesi in cui l'illecito configuri reato – «rientra nell'area del danno biologico, del quale ogni sofferenza, fisica o psichica, per sua natura intrinseca costituisce componente».**" Di conseguenza, la norma denunciata non impedisce la risarcibilità anche del danno morale, che il giudice potrà liquidare all'interno del danno biologico, laddove ne ricorrano in concreto i presupposti. Anche per ciò che concerne i limiti lamentati alla risarcibilità del danno alla persona la Corte dichiara la non fondatezza della questione. Infatti, la rigidità dei criteri risarcitori introdotti dalla disciplina oggetto del giudizio è frutto di un **ragionevole** bilanciamento di interessi, e, segnatamente, l'integralità del risarcimento del danno alla persona da un lato e l'interesse, generale e sociale, degli assicurati ad avere un livello accettabile e sostenibile dei premi assicurativi obbligatori dall'altro. Nuovamente la Corte ricorda la citata pronuncia delle Sezioni unite nella parte in cui si puntualizza "come il **bilanciamento tra i diritti inviolabili della persona ed il dovere di solidarietà** (di cui, rispettivamente, al primo e secondo comma dell'art. 2 Cost.) comporti che non sia risarcibile il danno per lesione di quei diritti che non superi il «livello di tollerabilità» che «ogni persona inserita nel complesso contesto sociale [...] deve accettare in virtù del dovere di tolleranza che la convivenza impone»." [F. Minni]

### CREDITI D'IMPOSTA E RICOSTRUZIONE CARENTE DEL QUADRO NORMATIVO

**Corte Cost., sent. 6-16 ottobre 2014, n. 236, Pres. Tesauro, Red. Coraggio**

## Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 29, c. 1 e 2, lett. a) e 3, primo periodo e prima parte della lett. a), d.l. 29 novembre 2008, n. 185, conv. con modif. dalla l. 28 gennaio 2009, n. 2]

(Art. 3 Cost.)

La decisione ha ad oggetto le questioni sollevate dalla Corte di cassazione e dalla Commissione tributaria provinciale di Treviso relativamente alle norme del d.l. 185/2008 che estendono la disciplina generale sul monitoraggio dei crediti d'imposta a tutti i crediti vigenti all'entrata in vigore dello stesso, fissando un tetto massimo all'ammontare del credito riconoscibile alle imprese, senza fare salvi i diritti sorti ai sensi della disciplina previgente (art. 1, c. 280-283, l. 27 dicembre 2006, n. 296).

A detta dei giudici *a quibus*, tali previsioni si risolverebbero nell'abolizione di crediti già entrati nel patrimonio dei contribuenti, con una lesione dell'art. 3 Cost. sia sotto il profilo della tutela dell'affidamento del cittadino nella certezza delle situazioni giuridiche, sia in relazione al criterio di selezione delle imprese in concreto autorizzate a fruire del beneficio, basato esclusivamente sulla priorità cronologica di invio dell'apposito modulo all'Agenzia delle Entrate. Le ordinanze di rimessione hanno tuttavia ommesso di considerare le non trascurabili innovazioni apportate al quadro normativo dall'art. 2, c. 236, l. 191/2009 e dall'art. 4, c. 1, d.l. 40/2010, peraltro in senso favorevole al contribuente. Il fatto che tali disposizioni, pur citate dai rimettenti, non siano state valutate nella loro concreta incidenza "sulle situazioni soggettive e sui valori che venivano in gioco", rende quindi inammissibili le questioni [M. Morvillo].

### Un altro traguardo per il principio di coordinamento della finanza pubblica

**Corte Cost., sent. 6-16 ottobre 2014, n. 237, Pres. Tesauro, Red. Amato**

#### Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 1, commi 5 e 8, e 4, comma 10, del d.l. 31 agosto 2013, n. 101, conv., con mod., dall'art. 1, comma 1, della legge 30 ottobre 2013, n. 125]

(Artt. 79, 103 e 104 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige; Artt. 79, 80 e 81 dello statuto e relative norme di attuazione di cui agli artt. 17, 18 e 19 del d.lgs 16 marzo 1992, n. 268; Artt. 87 e 88 dello statuto e d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305; Artt. 8, num. 1), e 16 dello statuto; Artt. 2 e 4 del d.lgs 16 marzo 1992, n. 266; Artt. 117, commi 3, 4, 6, 118 e 119, comma 1, Cost.; Art. 10 della l. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3; principio di ragionevolezza)

Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Provincia autonoma di Trento aventi a oggetto disposizioni disciplinanti: a) la ulteriore decurtazione della spesa sostenuta dalle amministrazioni pubbliche dell'elenco ISTAT per studi e incarichi di consulenza rispetto a quanto previsto dall'art. 6, comma 7, del d.l. 78/2010; b) l'affidamento del compito di verificare il rispetto dei vincoli finanziari in materia di contenimento della spesa ad organi ministeriali; c) le modalità di accesso alle pubbliche amministrazioni. L'*iter* argomentativo della Corte e' duplice: le disposizioni censurate sono infatti riconducibili al **principio di coordinamento della finanza pubblica** (a e c), connotandosi altresì come **disposizioni di principio, determinanti un mero obbligo di adeguamento in capo alla Provincia**, in virtù della clausola di salvaguardia di cui all'art. 12-bis del d.l. (a, b e c). La sentenza si colloca peraltro in continuità con precedenti

pronunce con cui la Corte aveva qualificato disposizioni analoghe come principi fondamentali di coordinamento (sentt. 221/2013, 72/2014, 277/2013, 18/2013) [E. Pattaro].

## CONVENZIONI INTERNAZIONALI E CRIMINI NAZISTI: SUL FRONTE DEI CONTROLIMITI

Corte cost., sent. 22-29 ottobre 2014, n. 238, Pres. Tesaurò, Red. Tesaurò

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 1, L. 17 agosto 1957, n. 848 (Esecuzione dello Statuto delle Nazioni Unite); Art. 1 [recte: Art. 3], L. 14 gennaio 2013, n. 5 (Adesione della Repubblica italiana alla Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni)]

(Artt. 2 e 24 Cost.)

**La consuetudine internazionale sull'immunità dalla giurisdizione civile degli Stati stranieri, nel suo contenuto preclusivo della tutela giurisdizionale per i danni subiti dalle vittime di crimini di guerra e contro l'umanità, vede chiudersi le porte dell'ordinamento italiano, per mano della Corte costituzionale, in forza del baluardo dei controlimiti.** Con la sentenza del 3 febbraio 2012, infatti, la Corte internazionale di giustizia (CIG) aveva ritenuto inclusi, tra gli atti *iure imperii* sottratti per generale riconoscimento internazionale alla giurisdizione di cognizione, anche i gravi crimini lesivi di diritti inviolabili della persona commessi nei confronti di cittadini italiani tra il 1943 e il 1945 dalle truppe del Terzo Reich. Pur premettendo che «l'interpretazione da parte della CIG della norma consuetudinaria [...] è un'interpretazione particolarmente qualificata, che non consente un sindacato», e «lasciando agli organi internazionali la ricognizione della prassi ai fini della rilevazione delle norme consuetudinarie e della loro evoluzione», **la Corte colloca la propria decisione tra i materiali normativi giurisprudenziali che producono «un ulteriore ridimensionamento della portata della predetta norma, limitato al diritto interno ma tale da concorrere, altresì, ad un'auspicabile e da più parti auspicata evoluzione dello stesso diritto internazionale».** **Facendo un inedito excursus ricognitivo della categoria dei controlimiti, la Corte vi annovera il diritto ad accedere alla giustizia per far valere i propri diritti inviolabili, posto a presidio, nella dimensione sostanziale e processuale che emerge congiuntamente dagli artt. 2 e 24 Cost, dell'inviolabile diritto alla dignità della persona. Tale principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale non si sottrae al bilanciamento, purché sussista «un interesse pubblico riconoscibile come potenzialmente preminente» di cui deve essere garantita «una rigorosa valutazione [...] alla stregua delle esigenze del caso concreto».** **Nel caso di specie, la Corte ritiene che «il sacrificio totale del diritto alla tutela giurisdizionale dei diritti delle suddette vittime» non sia giustificato da un prevalente interesse pubblico, poiché «ciò che si protegge è l'esercizio illegittimo della potestà di governo dello Stato straniero, quale è in particolare quello espresso attraverso atti ritenuti crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona».** Essa dichiara pertanto che **«la parte della norma sull'immunità dalla giurisdizione degli Stati che confligge con i predetti principi fondamentali non è entrata nell'ordinamento italiano»**, **contrastata dai limiti all'operatività del rinvio di cui all'art. 10, c. 1, Cost.** La questione di legittimità sulla consuetudine internazionale è dunque infondata, mentre quegli stessi motivi di «manifesto» contrasto con gli artt. 2 e 24 Cost. conducono alla **dichiarazione di incostituzionalità delle norme di adattamento alla Carta delle Nazioni Unite e di adesione alla Convenzione di New York, nella misura**

in cui impongono al giudice di negare la propria giurisdizione in ottemperanza alla sentenza della CIG [C. Domenicali].

## BILANCIAMENTO E AUTOMATISMI LEGALI

Corte cost., sent. 22 ottobre 2014, n. 239, Pres. Tesauro, Red. Frigo  
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[L. 26 luglio 1975, n. 354, art. 4-bis, co 1]

(Artt. 3, 29, 30 e 31 Cost.)

Impugnata è la disposizione della legge sull'ordinamento penitenziario che esclude la concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti condannati per taluni gravi delitti che non collaborino con la giustizia, nel punto in cui tale disposizione accomuna sotto lo stesso regime di esclusione benefici "comuni" e la misura della **detenzione domiciliare speciale** prevista a favore delle condannate madri di prole di età non superiore a dieci anni. La legge, così facendo, accomuna due ordini di misure alternative al carcere in maniera irragionevole: mentre, infatti, per i comuni benefici penitenziari si ha riguardo al solo **reinserimento sociale del condannato**, nel caso della detenzione domiciliare speciale si ha riguardo al **preminente interesse del figlio minore** a recuperare un normale rapporto di convivenza con la madre al di fuori dell'ambiente carcerario. In tal modo, fra l'altro, la legge finisce per far ricadere su un soggetto "terzo" e incolpevole le responsabilità della madre e la sua scelta di non collaborare con la giustizia. Nel giungere all'accoglimento della questione così formulata, la Corte ripercorre sia la progressiva estensione normativa dei benefici legati alla maternità delle condannate sia l'evoluzione della propria giurisprudenza tesa a mitigare gli automatismi normativi diretti a escludere i benefici penitenziari sulla base di indici presuntivi di pericolosità dei condannati (sentt. 306/1993; 135/2003; 177/2009). La Corte accoglie la questione fissando però alcuni paletti, frutto di **bilanciamento tra esigenze di tutela dell'interesse del minore ed esigenze di protezione della società dal crimine**. La speciale misura alternativa al carcere, infatti, deve poter essere concessa alla condannata madre non in virtù dell'assoluta preminenza dell'interesse del minore, ma anche a condizione dell'insussistenza del pericolo di commissione di ulteriori delitti. Tale requisito va comunque valutato dal giudice di sorveglianza; quello che muta con l'intervento demolitorio della Corte è il superamento del vincolo alla discrezionalità del giudice determinato dalla collaborazione della condannata con la giustizia quale esclusivo indice della mutata pericolosità della condannata. A rinalzo dei parametri "sostanziali" di costituzionalità interni (artt. 29, 30 e 31 Cost., che si aggiungono a quello dell'art. 3 Cost.) la Corte invoca anche i **parametri internazionali ed europei della Convenzione sui diritti del fanciullo di New York e della Carta dei diritti fondamentali dell'UE**, laddove **entrambe qualificano come "superiore" l'interesse del minore**. [A. Guazzarotti]

## II GIUDIZIO DI UGUAGLIANZA È «NECESSARIAMENTE DINAMICO»

Corte Cost., sent. 22-24 ottobre 2014, n. 241, Pres. Napolitano, Red. Grossi

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale



[D. lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 271, c. 2]

(Cost., artt. 3, 18, 114, 118, 199, 97)

Oggetto di impugnazione è la norma del t.u. EE.LL. che esclude la possibilità per gli enti locali di distaccare il personale presso associazioni diverse da quelle tassativamente indicate (ANCI, UPI, etc). Secondo la Corte, «il parametro della eguaglianza non esprime la concettualizzazione di una categoria astratta, staticamente elaborata in funzione di un valore immanente dal quale l'ordinamento non può prescindere, ma definisce l'essenza di un giudizio di relazione che, come tale, assume un risalto necessariamente dinamico» (sent. n. 89 del 1996). L'ordinanza di rimessione risulta carente di una adeguata motivazione, con riferimento agli artt. 3 e 18 Cost.; tutto immotivate si configurano anche le denunciate ulteriori violazioni che la norma arrecherebbe agli artt. 114, 118 e 119 e all'art. 97 Cost. A siffatti profili di inammissibilità, si aggiunge quello derivante dalla specifica formulazione della richiesta di pronuncia di incostituzionalità della norma: «il *petitum*, per la ampiezza della sua portata additiva – in cui, tra l'altro, l'evocato principio della maggiore rappresentatività neppure viene contemplato quale criterio per l'attribuzione del beneficio *de quo* –, non si configura come unica soluzione costituzionalmente obbligata (sentt. nn. 81 e n. 30 del 2014), in quanto diretta ad una generale ed indiscriminata estensione dell'ambito di applicabilità del beneficio medesimo a tutte le altre associazioni di enti locali». [A. Cossiri]

### LE SCUOLE PARITARIE, PARI SONO!

**Corte Cost., Sent. 22 ottobre – 24 ottobre 2014, n. 242, Pres. Napolitano, Red. Amato**  
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 1, comma 4, lettera f), della legge 10 marzo 2000, n. 62 recante *Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione*]

(artt. 3, 33, 41, 76 Cost.)

La Corte costituzionale ha dichiarato **non fondate** tutte le censure. Si è rilevato che la normativa oggetto di impugnazione prevede una serie di requisiti, che devono contestualmente sussistere, ai fini del riconoscimento della parità degli istituti scolastici. È nell'ambito di tali requisiti che è prevista, alla lett. f), «l'organica istituzione di corsi completi» e la possibilità – in via eccezionale, nella fase di istituzione di nuovi corsi – di ottenere la parità per singole classi, ad iniziare dalla prima. Secondo il Giudice delle leggi l'interpretazione della normativa impugnata deve necessariamente «tenere conto sia del riferimento alla nozione di “corsi completi”, sia dell'ulteriore principio di “organicità”; entrambi inducono ad escludere – nella fase transitoria di passaggio dal vecchio al nuovo ordinamento scolastico – la possibilità del riconoscimento della parità per quelle classi che non possano più funzionare sulla base dell'ordinamento ormai superato». Si è esclusa la sussistenza di irragionevoli disparità di trattamento nei confronti degli istituti paritari poiché la possibilità di attivare solo le classi prime dei nuovi percorsi didattici è stata affermata allo stesso modo, sia per le scuole statali, sia per le scuole non statali, come peraltro risulta anche da una nota del Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca del 16 marzo 2010 con cui si è stabilito che, a partire dall'anno scolastico 2010/11, tutte le istituzioni scolastiche (statali e paritarie) avrebbero dovuto confluire nel nuovo ordinamento e avrebbero potuto attivare solo classi prime relative ai nuovi percorsi didattici. **Infondata la censura relativa all'art. 33 Cost.:** non è compreso il diritto dello studente e della famiglia di scegliere la scuola, rinvenendo la *ratio* del divieto di istituire

classi successive alla prima «nell'esigenza di assicurare il graduale ed organico passaggio dai vecchi ai nuovi corsi di studio». Secondo la Consulta, «il principio di organicità ... è volto ad escludere dall'ambito della parità scolastica quegli istituti che – nell'indirizzare la propria attività verso un'offerta formativa ormai superata – non assicurino la piena rispondenza al progetto educativo della programmazione scolastica statale. Ed invero può escludersi che sussista tale rispondenza per quegli istituti privati, non ancora paritari, che chiedano il riconoscimento della parità non solo per il nuovo corso istituito a partire dalla prima classe in base al nuovo ordinamento, ma per la prosecuzione di corsi già avviati in base all'ordinamento previgente». In ragione di ciò la Corte ritiene che la *ratio* della norma oggetto di impugnazione appaia «coerente con la finalità di assicurare il rispetto degli standard qualitativi ai quali la scuola paritaria deve rispondere e, in secondo luogo, di garantire il ruolo riconosciuto alle scuole paritarie nel sistema nazionale di istruzione pluralistico, previsto dall'art. 33, quarto comma, Cost.». Rispetto all'art. 41 Cost., la Corte ritiene che non sia integrata alcuna violazione della libertà di iniziativa economica delle scuole paritarie, perché si tratta di limiti frutto di un ragionevole bilanciamento. Del tutto inconferente, infine, la violazione dell'art. 76 Cost. [C. Drigo]

## ISTITUTI PROCESSUALI E DISCREZIONALITA' DEL LEGISLATORE

Corte Cost., sent. 22 ottobre 2014 , n. 243, Pres. Tesauro, Red. Criscuolo

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 445-*bis* c.p.c.; art. 10 c. 6-*bis* d.l. 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito con modificazioni dall'art.1 c.1 L. 2 dicembre 2005, n. 248– comma aggiunto dall'art. 20, c. 5-*bis*, del d.l. n. 78 del 2009, come modificato dalla relativa legge di conversione n. 102 del 2009, indi innovato dall'art. 38, comma 8, del d.l. n. 98 del 2011, come modificato dalla relativa legge di conversione n. 111 del 2011]

(Artt. 3, 24, 38, 111)

Il giudice *a quo* impugna in toto l'art. 445-*bis* c.p.c., il quale disciplina l'accertamento tecnico preventivo obbligatorio (ATP) nelle controversie in materia d'invalidità civile. In tali casi, infatti, chi intende proporre in giudizio domanda per il riconoscimento dei propri diritti deve preventivamente presentare ricorso per ottenere l'accertamento tecnico delle proprie condizioni sanitarie. E' impugnato anche l'art. 10 c. 6-*bis* d.l. n. 203/2005, come convertito e da ultimo modificato, che nei procedimenti giurisdizionali civili relativi a prestazioni sanitarie previdenziali ed assistenziali, e dunque anche nell'ATP, produrrebbe uno scorporo del principio del contraddittorio, attribuendo al consulente di parte INPS una sorta di libera mobilità e di intervento senza regole di cui non gode l'eventuale consulente di parte del lavoratore. L'intera disciplina illustrata violerebbe, per il rimettente, l'art. 3 (prevalentemente per la disparità di trattamento riservata ai ricorsi in materia di invalidità civile), l'art. 24 (diritto di azione e difesa), l'art. 38 (diritto di assistenza sociale), l'art. 111 sotto vari profili (es. poiché la disciplina in oggetto avrebbe introdotto una nuova forma di «giurisdizione condizionata» non giustificata da «interessi generali» e avrebbe ridotto l'organo giudiziario «a mero organismo sussidiario» rispetto alle operazioni peritali).

L'articolata motivazione della Corte che analizza puntualmente le varie questioni sollevate può essere ricondotta a due principali argomentazioni che rendono le questioni infondate o addirittura inammissibili: il **congruo bilanciamento** che il legislatore ha svolto

tra i principi invocati dal giudice *a quo* e altri interessi generali (quali la riduzione del contenzioso assistenziale, il contenimento della durata dei relativi processi, il conseguimento della certezza giuridica in ordine all'accertamento del requisito medico-sanitario) e l'ampia **discrezionalità del legislatore** in tema di disciplina del processo e di conformazione degli istituti processuali. In riferimento a questo secondo profilo la Corte ritiene **non ammissibile** la questione relativa all'art. 445-*bis* c. 7 c.p.c. che sancisce l'inappellabilità della sentenza che definisce l'ATP. Come ricordano i giudici costituzionali «la garanzia del doppio grado di giurisdizione non gode, di per sé, di copertura costituzionale (*ex multis*, ordd. 42/2014, 190/2013, 410/2007, 84 /2003). In ogni caso, si verte nella fattispecie in tema di conformazione degli **istituti processuali, non sindacabile da questa Corte per l'ampia discrezionalità spettante al legislatore** (*ex multis*, sentt. 65/2014 e 216/2013; ordd. 48/2014 e 190/2013)». [C. Bologna]

## LEGITTIMA LA “MARCIA INDIETRO” SUL TFR DEI DIPENDENTI PUBBLICI

Corte Cost., sent. 22-28 ottobre 2014, n. 244, Pres. Napolitano, Red. Morelli

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 1, c. 98-99, legge 24 dicembre 2012, n. 228 – legge di stabilità 2013]

(artt. 3, 24, 35 c. 2, 36 c. 1, 101, 102, 103, 104, 113, Cost.)

Per comprendere l'oggetto della decisione di infondatezza è necessario ripercorrere le tappe della intricata vicenda normativa e giurisprudenziale. Inizialmente, il lavoratore pubblico alla fine del rapporto aveva diritto alla indennità di buonuscita disciplinata per i dipendenti del comparto statale dal d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1032 ed alla indennità premio di servizio, riconosciuta ai dipendenti del comparto locale dalla legge 8 marzo 1968, n. 152. L'indennità di buonuscita – detta anche **trattamento di fine servizio (TFS)** – era corrisposta da un fondo finanziato, tra l'altro, da un contributo del 9,60% sull'80% della retribuzione lorda a carico dell'Amministrazione di appartenenza, con diritto, della stessa, di rivalersi sul dipendente del 2,50% di tale importo. L'art. 2 del d.p.c.m. 20 dicembre 1999, dando concreta attuazione alle previsioni già contenute nella n. 335 del 1995 di Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare, disponeva il passaggio al regime del **trattamento di fine rapporto (TFR)**, di cui all'art. 2120 del codice civile, nei confronti del personale delle pubbliche amministrazioni assunto (a tempo indeterminato) successivamente al 31 dicembre 2000. In tal modo, si dava luogo ad un duplice regime: TFS, per i dipendenti assunti prima del 2001 e TFR per i dipendenti assunti a partire dal medesimo anno. Il d.l. n. 78/2010, al fine di completare l'estensione delle regole civilistiche in materia di TFR a tutti i pubblici dipendenti, superando il dualismo esistente, disponeva che a decorrere dal primo gennaio 2011 «il computo dei trattamenti di fine servizio si effettua secondo le regole di cui al citato articolo 2120 del codice civile, con applicazione dell'aliquota del 6,91 per cento». La disposizione citata nulla specificava in ordine alla vigenza, o meno, della trattenuta del 2,50%, che tuttavia le Amministrazioni pubbliche avevano di fatto continuato ad operare nei confronti del dipendente. Da qui una prima sentenza della Corte costituzionale, n. 223 del 2012, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del predetto art. 12, c. 10, d.l. n. 78 del 2010, nella parte «in cui non esclude l'applicazione a carico del dipendente della rivalsa pari al 2,50% della base contributiva prevista dall'art. 37, comma 1, del d.P.R. 29 dicembre 1973 n. 1032». In seguito, il legislatore interviene con d.l. n. 185 del 2012 con cui si prevede l'abrogazione dell'art. 12, c. 10, del d.l. n. 78 del 2010, con sostanziale ripristino del regime di TFS per i dipendenti pubblici da questo interessati. Il d.l. in parola decade in quanto non convertito in legge, ma i suoi effetti sono stati fatti salvi dalla legge n. 228 del 2012, che forma oggetto della

questione di costituzionalità sollevata dal Tribunale di Reggio Emilia: le disposizioni impugnate, abrogando le citate disposizioni del d.l. 78/2010, prevedono che «I trattamenti di fine servizio, comunque denominati, (...) sono riliquidati d'ufficio» (c. 98) e che sono estinti di diritto i «processi pendenti aventi ad oggetto la restituzione del contributo previdenziale obbligatorio del 2,50 per cento» e «le sentenze eventualmente emesse, fatta eccezione per quelle passate in giudicato, restano prive di effetti» (comma 99).

La Corte costituzionale rigetta la questione di costituzionalità promossa ai sensi degli artt. 3 e 36 Cost., in quanto il ristabilirsi del regime del regime duale TFS/TFR «non integra un'irragionevole disparità di trattamento rispetto al dipendente che ha diritto al trattamento di fine rapporto» e, comunque, «il fatto che alcuni dipendenti delle pubbliche amministrazioni godano del trattamento di fine servizio ed altri del trattamento di fine rapporto è **conseguenza del transito del rapporto di lavoro da un regime di diritto pubblico ad un regime di diritto privato** e della gradualità che, con specifico riguardo agli istituti in questione, il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, ha ritenuto di imprimervi». Non vi è neanche violazione degli altri parametri (artt. 24, 101, 102, 104 e 113 Cost.) evocati dal rimettente. La disposta **estinzione dei giudizi in corso è legittima, nella misura in cui l'interesse dei ricorrenti alla restituzione del contributo del 2,50% è venuto meno** con il ripristino (ad opera della normativa impugnata) del previgente regime di TFS, nel cui contesto quel contributo concorre a finanziare il fondo erogatore dell'indennità di buonuscita: infatti «il legislatore, intervenendo a regolare una data materia, può anche incidere sui giudizi in corso, dichiarandoli estinti, senza ledere il diritto alla tutela giurisdizionale garantito dall'art. 24 Cost., ove la nuova disciplina, lungi dal tradursi in una sostanziale vanificazione dei diritti azionati, sia tale da realizzare, come nella specie, le pretese fatte valere dagli interessati, così eliminando le basi del preesistente contenzioso (sentenze n. 223 del 2001 e n. 310 del 2000)». Inoltre, «non può dirsi irragionevole la diversità di trattamento tra i dipendenti che, nelle more, abbiano ottenuto la restituzione del 2,50% con sentenza passata in giudicato (...) e quelli che non l'abbiano ottenuta per il sopravvenuto ripristino dell'indennità di buonuscita», poiché ciò è «inevitabilmente dovuto alla successione di diverse disposizioni normative ed al generale principio di intangibilità del giudicato» [S. Calzolaio].

## **SULLA LEGITTIMITA' DELLA DIVERSITA' DI ALCUNE DISPOSIZIONI DELLA PROCEDURA PENALE DI FRONTE AL GIUDICE DI PACE**

**Corte Costituzionale, Ordinanza 22 ottobre – 28 ottobre 2014 n. 245, Pres. Tesaurò – Red.Frigo;**

### **Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale**

[art.20 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace a norma dell'articolon14 della legge 24 novembre 1999 n.468), come modificato dall'art.17 del decreto legge 27 luglio 2005, n. 144 (Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale) convertito con modificazioni dalla legge 31 luglio 2005 n. 155, nella parte in cui prevede che il decreto di citazione possa essere emesso in difetto di istruttoria o comunque di avviso della conclusione delle indagini preliminari ai sensi dell'art. 415 bis c.p.p.]  
(cost. artt. 3 e 24)

Con due ordinanze di analogo tenore il Giudice di pace di Viterbo ha sollevato in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione questioni di legittimità costituzionale rispetto all'art. 20 del decreto legislativo n. 274 del 2000 “nella parte in cui prevede che il decreto di citazione possa essere emesso in difetto di istruttoria o comunque di avviso della conclusione delle indagini preliminari ai sensi dell'art. 415 bis c.p.p.” poiché alla prima



udienza dibattimentale il difensore dell'imputato aveva eccepito la nullità della citazione a giudizio, in quanto il suo assistito non era stato preventivamente "ascoltato" dal pubblico ministero deducendo a tal fine l'illegittimità costituzionale della suddetta disposizione. Secondo il giudice rimettente infatti tale questione sarebbe rilevante giacché la sua risoluzione si porrebbe in rapporto di "strumentalità necessaria" rispetto alla pronuncia sull'eccezione della difesa. Il giudice a quo sottolinea che nel prevedere l'immediata citazione a giudizio della persona che è stata sottoposta ad indagini, la norma censurata violerebbe il principio di uguaglianza (art.3 cost.), ponendo l'indagato per reati di competenza del giudice di pace in posizione deteriore rispetto all'indagato per reati di competenza del giudice ordinario. Nel procedimento davanti al giudice ordinario trova infatti applicazione l'art. 415 bis c.p.c. in forza del quale il pubblico ministero, qualora non debba chiedere l'archiviazione, è tenuto a far notificare all'indagato ed al suo difensore – a pena di nullità del successivo decreto di citazione a giudizio – l'avviso di conclusione delle indagini preliminari. Il rimettente sottolinea altresì che la medesima disposizione riconosce all'indagato la facoltà di prendere visione della documentazione relativa agli atti di indagine e, nei venti giorni successivi alla notifica dell'avviso, di presentare memorie, produrre documenti chiedere al pubblico ministero il compimento di atti di indagine, ovvero di essere ascoltato: facoltà delle quali resta privo l'indagato per reati di competenza del giudice di pace. Sempre secondo il rimettente, in siffatti giudizi di fronte al giudice di pace, tale disparità di trattamento non troverebbe una ragionevole giustificazione nelle esigenze di celerità e semplificazione proprie del procedimento dinanzi al giudice di pace. Nella mancata previsione della necessità di notificare all'indagato ed al suo difensore l'avviso di conclusione delle indagini preliminari ai sensi dell'art.415 bis c.p.p. ravvisa una violazione del principio di eguaglianza (art. 3 cost.) in rapporto alle maggiori garanzie accordate all'indagato per i reati di competenza del tribunale nonché del diritto di difesa (art.24 Cost.).

La Corte, rilevando che le due ordinanze hanno contenuto identico, riuniscono i giudizi. In primo luogo i giudici della Corte sottolineano di aver già dichiarato in più occasioni, manifestamente infondate questioni sostanzialmente analoghe ancorché riferite ad altra norma. ( ord. 415 e 85 del 2005, nn 349 e 201 del 2004). Si osserva poi che **le forme di esercizio del diritto di difesa possono essere variamente modulate dal legislatore in relazione alle caratteristiche dei singoli riti e ai criteri che li ispirano- si è infatti rilevato che il procedimento penale davanti al giudice di pace configura un modello di giustizia autonomo, non comparabile con il procedimento per i reati di competenza del tribunale in quanto ispirato a finalità di snellezza, semplificazione e rapidità".** La Corte nota altresì che **"l'omessa previsione dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari si rivela in particolare, con il ruolo marginale che nel procedimento in questione è assegnato alla fase delle indagini, le quali si sostanziano in una fase investigativa affidata in via principale alla polizia giudiziaria: ruolo marginale che a sua volta rispecchia, tanto le esigenze di massima semplificazione tipiche di tale procedimento, quanto la vocazione conciliativa della giurisdizione onoraria la quale trova la sua sede naturale di esplicazione nell'udienza di comparizione, ove avviene il primo contatto tra le parti ed il giudice."** Si rileva inoltre che **"le esigenze di informazione dell'imputato prima di tale udienza sono comunque assicurate dall'avviso, contenuto nella citazione a giudizio, della facoltà di prendere visione e di estrarre copia del fascicolo relativo alle indagini preliminari, depositato presso la segreteria del pubblico ministero, nonché dall'indicazione, contenuta nel medesimo atto, delle fonti di prova di cui il pubblico ministero chiede l'ammissione ( art.20 comma 1 lett. f e c, d.lgs n. 274 del 2000). Pertanto la corte ritiene che la questione debba essere dichiarata manifestamente infondata [C. Camposilvan].**

## E TUTELA DEI TERZI: UNA *QUAESTIO MAL POSTA*

Corte Cost., sent. 22-31 ottobre 2014, n. 248, Pres. Tesauro, Red. Napolitano

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 200, c.1, in comb. disp. con artt. 42 e 44, R. D. 16 marzo 1942, n. 267]

(Art. 3 Cost.)

La Corte costituzionale dichiara «**inammissibile sotto molteplici profili**» una q.l.c. proposta dal Tribunale di Pisa in relazione all'**art. 200, c. 1, in combinato disposto con gli artt. 42 e 44, della L. fallimentare, nella parte in cui prevede che per i terzi di buona fede gli effetti della liquidazione coatta amministrativa si producano «dalla data del provvedimento che ordina la liquidazione, anziché dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale o di iscrizione nel registro delle imprese del medesimo provvedimento»**. Raffrontando tale disciplina con quella prevista per il **fallimento** (in cui i terzi sono «tutelati adeguatamente» dal regime di pubblicità della relativa sentenza), il rimettente denuncia una «**ingiustificata disparità di trattamento dei terzi di buona fede nell'ambito della liquidazione coatta**», per i quali la conoscenza legale della procedura coincide con la «mera emissione del decreto» di liquidazione. **L'inammissibilità è motivata** dalla Corte su **tre profili**.

**Primo**, la formulazione del *petitum* evidenzia come il Tribunale abbia chiesto di rimuovere l'illegittimità della disposizione «attraverso due distinte modalità di intervento sul testo della norma censurata senza optare per l'una ovvero per l'altra»: la **questione** risulta quindi **ancipite, in quanto proposta in termini di alternatività irrisolta** e, per giurisprudenza costante (*ex plurimis*, sentt. n. 198/2014 e 87/2013), **non spetta alla Corte «scegliere tra le due soluzioni prospettate dal rimettente»**.

**Secondo**, il regime di pubblicità del decreto di liquidazione coatta «consente di ipotizzare diverse soluzioni in ordine alla decorrenza dei suoi effetti rispetto ai terzi», tutte «praticabili perché non costituzionalmente obbligate». **L'intervento chiesto** dal rimettente appare perciò «**senz'altro creativo**» e la **richiesta di una «pronuncia manipolativa non costituzionalmente obbligata» eccede i poteri della Consulta**.

**Terzo**, l'ordinanza di remissione **tace su aspetti che la Corte ritiene essenziali**, imperniati sull'ampiezza della nozione di "terzi" e sulla possibilità di includervi i creditori dell'impresa: dato che il caso di specie riguarda proprio un pagamento effettuato ad un creditore, **l'ordinanza risulta carente di motivazione sulla rilevanza**. [C. Bergonzini]

## LA CORTE TORNA SUL RINVIO RECETTIZIO

Corte cost., sent. 3 novembre 2014, n. 250,  
Pres. Napolitano, Red. Napolitano

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 6-ter, comma 1, del decreto-legge 20 giugno 2012, n. 79 (Misure urgenti per garantire la sicurezza dei cittadini, per assicurare la funzionalità del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e di altre strutture dell'Amministrazione dell'interno, nonché in materia di Fondo nazionale per il Servizio civile), aggiunto dall'art. 1, comma 1, della legge di conversione 7 agosto 2012, n. 131 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 giugno 2012, n. 79, recante misure urgenti per garantire la sicurezza dei cittadini, per assicurare

la funzionalità del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e di altre strutture dell'Amministrazione dell'interno, nonché in materia di Fondo nazionale per il Servizio civile. Differimento di termine per l'esercizio di delega legislativa]

(artt. 3, primo comma, 24 e 113, primo e secondo comma, Cost)

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio pone la Corte costituzionale di fronte ad un'annosa questione, laddove sostiene che la disciplina contestata, nella parte in cui prevede, in relazione al settore del traffico e della mobilità nel territorio delle Province di Treviso e Vicenza, che "Restano fermi gli effetti" della deliberazione del Consiglio dei ministri 31 luglio 2009, e, segnatamente, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 40191 del 31 luglio 2009 (e successive proroghe) nonché dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3801 del 15 agosto 2009, provvedimenti che hanno, rispettivamente, dichiarato la situazione emergenziale ed attuato la gestione commissariale nell'ambito dei lavori per la realizzazione dell'opera viaria denominata strada pedemontana veneta, abbia contenuto provvedimento, operando un rinvio materiale e dunque recettizio al richiamato provvedimento amministrativo. Così facendo, il legislatore avrebbe "legificato" sia la dichiarazione dello stato di emergenza sia le conseguenti previsioni di nomina e attribuzione dei poteri al Commissario delegato, così violando l'art. 3, 1° c. Cost., per avere dettato una disciplina che ha irragionevolmente cristallizzato un regime derogatorio; gli artt. 3, 1° c., 24 e 113, 1° e 2° c. Cost., per avere ridotto l'ambito del diritto di difesa dei ricorrenti nei giudizi *a quibus*, limitando la possibilità di ottenere l'annullamento di provvedimenti illegittimi e creando, per costoro, una disparità di trattamento nei confronti di tutti gli altri soggetti lesi dall'attività amministrativa.

La Consulta non condivide tuttavia il presupposto del ragionamento del giudice remittente, ricordando che, secondo costante giurisprudenza costituzionale, per accertare la natura del rinvio e il significato che ad esso deve attribuirsi è necessario desumere "dal testo della disposizione censurata, l'intento del legislatore" (cfr., sent. n. 85 del 2013). In particolare, quanto ai criteri per distinguere la natura del rinvio, nella sentenza n. 80 del 2013 la Corte ha affermato che "l'effetto - che produce una forma di recezione o incorporazione della norma richiamata in quella richiamante - non può essere riconosciuto a qualsiasi forma di rimando, ma è ravvisabile soltanto quando la volontà del legislatore di recepire mediante rinvio sia espressa oppure sia desumibile da elementi univoci e concludenti", non essendo sufficiente "rilevare che una fonte ne richiama testualmente un'altra, per concludere che la prima abbia voluto incidere sulla condizione giuridica della seconda o dei suoi contenuti". Ne discende che, nel solco tracciato dalla dottrina tradizionale, anche la Corte ha ritenuto operante una presunzione di rinvio formale. Nella recente sentenza n. 85 del 2013 si precisa, infatti, che "La giurisprudenza di questa Corte ha riconosciuto l'esistenza di una presunzione di rinvio formale agli atti amministrativi, ove gli stessi siano richiamati in una disposizione legislativa, tranne che la natura recettizia del rinvio stesso emerga in modo univoco dal testo normativo (sentenza n. 311 del 1993); circostanza, questa, che non ricorre necessariamente neppure quando l'atto sia indicato in modo specifico dalla norma legislativa (sentenze n. 80 del 2013 e n. 536 del 1990)". Nel caso di specie, invece, in senso contrario alla natura recettizia del rinvio militano numerosi fattori, tra i quali - oltre alla portata meramente ricognitiva della locuzione "Restano fermi gli effetti" desunta dall'analisi complessiva della norma nel contesto della sua genesi - rilevano l'eterogeneità dei provvedimenti richiamati dalle lettere a) e b) del comma 1 della disposizione gravata; la volontà del legislatore di selezionare le gestioni commissariali meritevoli di essere tenute indenni dalle limitazioni introdotte dal precedente d.l. n. 59 del 2012 col quale si era attuato il riordino della protezione civile, in relazione all'importanza dell'opera o alla rilevanza dell'interesse inciso; l'assenza, in tali casi, di nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica; la mancata previsione di effetti sananti, espressi o desumibili

dalla finalità della norma. Il che esclude che il legislatore abbia inteso “legificare” i citati provvedimenti, conferendo loro forma di legge provvedimento [M. Belletti].

## **GIUDIZIO DI OMOGENEITÀ DELLA CONVERSIONE E “CONTESTUALITÀ”**

**Corte Cost., sent. 3-7 novembre 2014, n. 251, Pres. Napolitano, Red. Cartabia**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 11-nonies, c. 1, lett. a) e b) e 2, d.l. 30 settembre 2005, n. 203, conv. con modif. dalla l. 2 dicembre 2005, n. 248]

(Artt. 3, 41 e 77, c. 2 Cost.)

La sentenza in esame rigetta le questioni sollevate dal Consiglio di Stato con due distinte ordinanze relativamente alla disciplina dei diritti aeroportuali introdotta dal d.l. 203/2005. Quanto al presunto contrasto delle norme impugnate con gli artt. 3 e 41 Cost., la questione è da ritenersi inammissibile. Il contrasto con l'art. 77, c. 2 Cost. deriverebbe invece dalla circostanza che la disciplina censurata sarebbe disomogenea rispetto al decreto-legge, per essere stata introdotta in sede di conversione per mezzo di un maxi-emendamento su cui è stata posta la fiducia. Limitandosi a considerare il profilo dell'**omogeneità**, la Corte ribadisce come una violazione di tale requisito sia ravvisabile solo in caso di “**evidente o manifesta mancanza di ogni nesso** di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge” (sentt. 22/2012 e 32/2014). Ciò che **non appare ricorrere nel caso in esame**, poichè, al momento della conversione, la riconducibilità o meno dei diritti aeroportuali alla materia tributaria (successivamente smentita dalla Corte di cassazione e dalla stessa Corte costituzionale con sent. 51/2008), era ancora incerta. Di qui la sussistenza di un nesso “plausibile” fra il testo originario del d.l. e gli emendamenti ad esso apportati [M. Morvillo].

## **FLUIRE DEL TEMPO E RAGIONEVOLI DIFFERENZE NORMATIVE**

**Corte Cost., sent. 3-13 novembre 2014, n. 254, Pres. Napolitano, Red. Lattanzi**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 29, comma 2, del d.lgs 10 settembre 2003, n. 276, come modificato dall'art. 1, comma 911, dalla legge 27 dicembre 2006, n. 296; Art. 36-bis, comma 7, lettera a), del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, conv., con mod., dall'art. 1, comma 1, della legge 4 agosto 2006, n. 248]

(Art. 3 Cost.)

Le questioni di legittimità costituzionale sono state sollevate dal Tribunale di Bologna, in funzione di giudice del lavoro, per la violazione dell'art. 3, sotto due distinti profili: a) disparità di trattamento, dovuta all'introduzione di una modifica normativa, che comporta l'applicazione di differenti discipline giuridiche alla stessa fattispecie a seconda che quest'ultima si sia verificata in epoca antecedente o successiva all'intervento normativo. In particolare, l'art. 21 del d.l. 9 febbraio 2012, n. 5, esclude che la responsabilità solidale del committente in caso di omesso versamento dei contributi previdenziali da parte dell'appaltatore comprenda anche il debito per sanzioni civili e somme aggiuntive, a differenza di quanto invece previsto dall'art. 29, comma 2, del d.lgs 276/2003. La Corte dichiara non fondata la questione, **escludendo** che **un trattamento differenziato**



**applicato alla stessa fattispecie, in momenti diversi del tempo, possa tradursi in una violazione del principio di eguaglianza**, “poiché il fluire del tempo può costituire un valido elemento di diversificazione delle situazioni giuridiche”, in applicazione dei principi generali di successione di leggi nel tempo (ord. 25 del 2012 e 224 del 2011); b) irragionevolezza del trattamento sanzionatorio previsto dall’art. 36-bis, comma 7, lett. a) del d.l. 223/2006, laddove prevede, per il caso di assunzione non regolare di lavoratori, una sanzione civile non inferiore a €3000 per ciascun lavoratore, indipendentemente dalla durata della prestazione lavorativa accertata. L’irragionevolezza si desumerebbe peraltro dalla modifica introdotta dall’art. 4 della legge 4 novembre 2010, n. 183, che ha abolito la soglia minima di €3000 e ha rapportato la sanzione civile all’ammontare del contributo evaso. La Consulta dichiara la questione fondata, ricollegandosi alla *ratio* dell’istituto delle sanzioni civili dovute in caso di omesso versamento di contributi: queste ultime, aventi una funzione risarcitoria, sono finalizzate a quantificare “in via preventiva e forfettaria” il danno subito dall’ente previdenziale. Di conseguenza, **essendo la durata della prestazione lavorativa svolta strettamente correlata all’entità del danno subito dall’ente, risulta irragionevole il trattamento sanzionatorio computato indipendentemente da questa** [E. Pattaro]

### **MEGLIO TARDI CHE MAI: LA FINE DEL CONTROLLO PREVENTIVO PER LE LEGGI SICILIANE**

**Corte Cost., sent. 3-13 novembre 2014, n. 255, Pres. Napolitano, Red. Mattarella**  
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 31, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), limitatamente alle parole “ferma restando la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo Statuto speciale della Regione Siciliana”]

(Art. 127 Cost. e art. 10, l. cost. n. 3 del 2001)

La sentenza n. 255 del 2014 pone fine all’anomalo controllo di costituzionalità sulle leggi della regione Sicilia. Come noto lo Statuto regionale siciliano definiva, in ossequio alla sua specialità, un procedimento di impugnazione delle leggi regionali unico rispetto a quello di tutte le altre regioni, differenziandosi dalla disciplina dell’art. 127 Cost., anche dopo la riforma costituzionale del 2001. Al di là del peculiare ruolo dell’Alta Corte per la regione Sicilia, in ogni caso, il procedimento si caratterizzava per essere preventivo, non preceduto dal rinvio all’Assemblea, svolgendosi in termini molto brevi e promosso da un organo, il Commissario dello Stato, specificamente previsto dallo Statuto siciliano, nel quadro dei rapporti da questo originariamente tracciati tra Regione e Stato.

Sebbene l’Alta Corte fu immediatamente dichiarata illegittima in forza dell’unità della giurisdizione costituzionale da subito rivendicata dalla Corte costituzionale già con la sentenza n. 38 del 1957, invero, il procedimento fu fatto salvo e mantenuto in essere – seppur con molte altre variazioni sempre giurisprudenziali – anche dopo la revisione costituzionale del 2001, in applicazione dell’art. 10 della legge n. 3, perché considerato espressione di “maggiore di autonomia”. Anzi successivamente l’art. 9 della legge n. 131 del 2003 aveva modificato il secondo comma dell’art. 31, legge n. 87 del 1953, specificando che al controllo di costituzionalità si aggiungeva “la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana”.

Dubbi sulla possibilità di considerare tale procedimento, dopo la riforma costituzionale del 2001, come espressione di maggiore autonomia, ai sensi dell'art. 10, erano stati rilevati già dalla stessa Corte costituzionale nella sent. 314 del 2003, la quale, però, fece salvo il procedimento statutario, anche in considerazione del fatto che fosse in corso "il processo di adeguamento dello Statuto alle norme del nuovo Titolo V della II Parte della Costituzione" (invero poi non giunto a compimento).

Con la presente decisione, la Corte, **sollevando innanzi a sé questione di legittimità**, ritiene di dover riesaminare la costituzionalità di tale sistema di controllo con l'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001, concludendo che nonostante le previsioni statutarie sul controllo delle leggi regionali, come detto, siano state radicalmente modificate e adeguate dalla giurisprudenza costituzionale, **il controllo preventivo rimane un ostacolo e non un elemento di maggiore autonomia per la Sicilia**. Pertanto, al fine di escludere l'operatività dell'intero procedimento statutario – comprese le funzioni del Commissario dello Stato – la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale del rinvio contenuto nell'articolo 31, comma 2, della legge n. 87 del 1953, limitatamente alle parole "ferma restando la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana", estendendo così anche alla regione Sicilia la piena operatività dell'art. 127 Cost. [E. Raffiotta]

#### **LA MOTIVAZIONE DELLE QUESTIONI PROPOSTE IN VIA PRINCIPALE: SI PUO' FARE DI PIU'**

**Corte Cost., sent. 3-13 novembre 2014, n. 256, Pres. Napolitano, Red. Amato**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 1, c. 82 e 83, l. 24 dicembre 2012, n. 228]

(Artt. 117, 118, 119, 120 Cost.; art. 10 l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, artt. 8, n. 1), 9, n. 10), 16, 75, 75-bis, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 103, 104, 107 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670; d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115, d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197; art. 8, d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526; artt. 2 e 4, d. lgs. 16 marzo 1992, n. 266; artt. 9, 10, 10-bis, 17, 18, 19, d. lgs. 16 marzo 1992, n. 268)

La Corte costituzionale dichiara inammissibile per insufficienza dell'apparato argomentativo la questione proposta in via principale dalla Provincia autonoma di Bolzano, in relazione alla normativa che impone alla stessa di farsi carico della regolazione finanziaria delle partite debitorie e creditorie connesse alla mobilità sanitaria internazionale, ferma restando la competenza del Ministero della salute in materia di assistenza sanitaria transfrontaliera e ai cittadini all'estero.

L'insufficiente motivazione emerge in particolare se si considera che la normativa censurata si è di fatto limitata ad estendere alle altre Regioni una disciplina già prevista per la Provincia autonoma ricorrente, non risultando quindi chiaro il suo impatto lesivo dell'autonomia finanziaria provinciale. Ciò vale a rendere inammissibile la questione, anche in ragione del fatto che l'onere di corredare il ricorso di una motivazione esaustiva assume connotati particolarmente pregnanti nei giudizi in via principale (sentt. 139/2006, 450/2005) [M. Morvillo].

#### **RISTRUTTURAZIONI EDILIZIE: "INTRECCIO" DI MATERIE STATALI E REGIONALI**

**Corte Cost., sent. 7 ottobre-5 novembre 2014 , n. 259, Pres. Napolitano, Red.  
Mattarella**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Legge reg. Veneto 29 novembre 2011, n. 32, art. 7, comma 1, art. 10, comma 6, art. 11, commi 1 e 2]

(Art. 117, commi secondo, lettera s), e terzo, in relazione al d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 65, commi 4-6, al d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, art. 3, comma 1, lettera d), e al d.P.C.m. 29 settembre 1999)

Il Governo solleva varie questioni su diverse disposizioni di una legge edilizia veneta. La prima questione – riguardante la demolizione e ricostruzione di edifici ubicati in area ad alta pericolosità idrogeologica – è rapidamente liquidata come **inammissibile** per la **carenza di argomentazioni che sviluppino il mero riferimento al parametro** (*ex plurimis*, sent. n. 36 del 2014). La seconda questione offre un esempio di **effetti sulla competenza regionale dell'evoluzione dei principi fondamentali di una materia di legislazione concorrente** – nel caso, l'edilizia, intesa come parte del governo del territorio – **in relazione alla competenza regionale**. La questione riguarda il rispetto della sagoma nelle ristrutturazioni, ove esse siano attuate mediante la demolizione dell'edificio preesistente e la sua ricostruzione: la sent. n. 309 del 2011 aveva qualificato tale precetto come principio fondamentale, basato sulla disciplina dei titoli e degli interventi edilizi contenuta nel relativo TU (v. poi anche sent. n. 171 del 2012, sent. n. 139 del 2013); in seguito, la stessa legislazione statale ha superato questo principio, che pertanto non vincola più le scelte normative regionali. Con riguardo a questa fattispecie, il ricorso statale – non del tutto perspicuo – lamentava come la legge regionale non avesse fatto espressamente salvo il rispetto della sagoma, per le ristrutturazioni di edifici vincolati a norma del d.lgs. n. 42 del 2004. La doglianza è respinta: certo le ristrutturazioni di immobili vincolati devono rispettarne la sagoma, per ovvie ragioni di tutela dei beni culturali; proprio per questo, però, **si verte in un ambito di competenza esclusiva statale, in cui «le Regioni non possono emanare alcuna normativa, neppure meramente riproduttiva»** (cfr. sent. n. 18 del 2013, in tema di ordinamento civile; sent. n. 29 del 2006, in materia di organi di governo degli enti locali); e quindi **il silenzio della legge regionale «non può che essere interpretato (...) nel senso della vigenza della disposizione statale»** [M. Massa].

## **CONFINI DELLA SINDACABILITÀ DELLE DICHIARAZIONI EXTRA MOENIA DI UN PARLAMENTARE**

**Corte Cost., Sent. 17 novembre – 26 novembre 2014, n. 264, Pres. Napolitano, Red.  
Grossi**

Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

[deliberazione della Camera dei deputati del 19 dicembre 2008]

(artt. 68 Cost.)

Nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dalla Corte d'Appello di Milano nei confronti della Camera dei deputati, la Consulta si è trovata a dover precisare i confini dell'insindacabilità ex art. 68 Cost. I giudici di Milano, infatti, hanno

contestato la deliberazione assunta dalla Camera dei deputati il 19 dicembre 2008 con la quale è stata affermata l'insindacabilità - a norma dell'art. 68, comma primo, Cost. - delle dichiarazioni rese da un deputato e pubblicate su un quotidiano, a seguito delle quali è stato promosso giudizio civile nei confronti dello stesso deputato.

In primo grado il Tribunale aveva rigettato la domanda risarcitoria promossa da alcuni magistrati componenti l'ufficio centrale circoscrizionale estero i quali sostenevano di esser stati diffamati dalle dichiarazioni del deputato (dichiarazioni che vagheggiavano l'esistenza di brogli elettorali – relativi al voto degli italiani all'estero - e suggerivano un comportamento delittuoso in capo agli stessi magistrati ricorrenti, asseriti responsabili di aver certificato il falso). Il rigetto della domanda attorea trovava il proprio fondamento nella delibera di insindacabilità approvata dalla Camera dei deputati.

La Corte d'Appello, tuttavia, si è dimostrata di diverso avviso e ha lamentato la lesione delle attribuzioni garantite dal disposto di cui agli artt. 24, 101 e 102 Cost., sul presupposto che «spetti all'autorità giudiziaria ordinaria la cognizione sull'«effettiva idoneità» delle dichiarazioni in discussione «a integrare o meno l'illecito dedotto in causa»». Inoltre secondo tale Corte le dichiarazioni del parlamentare non potrebbero ritenersi coperte da insindacabilità non essendo ravvisabile alcun «nesso funzionale» tra esse e gli atti di esercizio delle sue funzioni istituzionali, anche in ragione della mancata indicazione e documentazione dell'attività parlamentare svolta o delle opinioni espresse nell'ambito del dibattito relativo alla regolarità delle operazioni di voto degli italiani all'estero, sia da parte del parlamentare, sia negli atti della giunta per le autorizzazioni o nella conseguente deliberazione della Camera dei deputati.

La Consulta, riepilogando la propria costante giurisprudenza e rifacendosi anche alla giurisprudenza della Corte EDU, ha confermato che il **«nesso funzionale che deve sussistere tra le dichiarazioni divulgative extra moenia da un membro del Parlamento e l'attività parlamentare propriamente intesa, «non può essere visto come un semplice collegamento di argomento o di contesto politico fra l'una e l'altra, ma come identificabilità della dichiarazione quale espressione della attività parlamentare, postulandosi anche, a tal fine, una sostanziale contestualità tra i due momenti, a testimonianza dell'unitario alveo «funzionale» che le deve, appunto, correlare»**». La Corte Costituzionale ha poi precisato che una lettura differente avrebbe quale effetto quello di dilatare ingiustificatamente il perimetro tracciato dall'art. 68 Cost. giungendo finanche a delineare un'immunità non soltanto funzionale ma di fatto sostanzialmente «personale» a vantaggio di coloro i quali possano fregarsi della qualifica di parlamentare. Nel caso di specie, né il parlamentare, né la deliberazione oggetto del conflitto di attribuzione hanno allegato elementi a sostegno della sussistenza di un effettivo nesso funzionale fra dichiarazioni espresse e attività del parlamentare, pertanto, non potendo «le valutazioni circa l'applicabilità in concreto dell'art. 68, comma primo, Cost, restare affidate ad un mero enunciato assertivo o attestativo, insuscettibile, tra l'altro, di qualsiasi controllo «esterno» sotto il profilo della competenza, ad opera del Giudice dei conflitti», la Corte ha ritenuto la «non spettanza del potere, per come esercitato» e, conseguentemente, annullato la deliberazione impugnata. [C. Drigo]

## **IL PERIMETRO dell'INSINDACABILITÀ «EXTRA MOENIA»**

**Corte Cost., sent. 17-26 novembre 2014, n. 265, Pres. Napolitano, Red. Carosi**

Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

[Deliberazione del Senato della Repubblica del 21 dicembre 2012]



(Cost., art. 68, c. 1)

Le dichiarazioni rese *extra moenia* da un parlamentare sono coperte dalla prerogativa dell'insindacabilità di cui all'art. 68, c. 1, Cost., a condizione che esse siano legate da un nesso funzionale con l'attività parlamentare in concreto esercitata. In questa prospettiva è stato ritenuto indefettibile «il concorso di due requisiti: a) un legame di ordine temporale fra l'attività parlamentare e l'attività esterna [...], tale che questa venga ad assumere una finalità divulgativa della prima; b) una sostanziale corrispondenza di significato tra le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni e gli atti esterni [...], non essendo sufficiente né una semplice comunanza di argomenti né un mero "contesto politico" entro cui le dichiarazioni *extra moenia* possano collocarsi [...], né il riferimento alla generica attività parlamentare o l'inerenza a temi di rilievo generale, seppur dibattuti in Parlamento [...], né, infine, un generico collegamento tematico o una corrispondenza contenutistica parziale (da ultimo, sent. n. 55 del 2014)» (sent. n. 221 del 2014). «L'esigenza di salvaguardia della autonomia e libertà delle assemblee parlamentari dalle possibili interferenze di altri poteri (in particolare, di quello giudiziario) – quale sottesa alla insindacabilità delle opinioni espresse da membri del parlamento, ex art. 68 Cost. – deve, infatti, bilanciarsi con l'esigenza, di pari rilievo costituzionale, di garanzia del diritto dei singoli alla tutela della loro dignità di persone, prescritta dall'art. 2 Cost. E l'individuazione del punto di equilibrio, tra i corrispondenti contrapposti valori, porta, appunto, ad escludere che l'insindacabilità copra la complessiva attività politica posta in essere dal membro del Parlamento – poiché ciò trasformerebbe la prerogativa dell'immunità funzionale in un privilegio personale (sentt. nn. 313 del 2013, 329 del 1999 e 289 del 1998) – ed a delimitare l'area di operatività della immunità in correlazione all'ambito di esercizio delle funzioni parlamentari» (sent. n. 221 del 2014). Con riguardo alla fattispecie in esame, richiamata la giurisprudenza sopra indicata, la Corte afferma che i giudizi formulati nell'articolo di stampa si collocano al di fuori del perimetro entro il quale opera la garanzia dell'insindacabilità delle opinioni del parlamentare: non sono dichiarazioni meramente divulgative della attività svolta e neppure direttamente ricollegabili all'esercizio della funzione parlamentare. La battaglia politica svolta in Parlamento dal senatore contro la tendenza a costruire ipotesi investigative sulla base delle dichiarazioni rese dai collaboratori di giustizia non è infatti sufficiente a porre in essere il richiesto nesso funzionale con le gravi e specifiche critiche rivolte nei confronti di un singolo magistrato relativamente alla vicenda processuale delle stragi di Capaci e di via D'Amelio. [A. Cossiri]

## **LA RINUNCIA AL RICORSO, ACCETTATA DALLA CONTROPARTE, COMPORTA L'ESTINZIONE DEL GIUDIZIO COSTITUZIONALE**

**Corte Cost., ord. 17-26 novembre 2014, n. 268, Pres. Napolitano, Red. Amato**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[D.l. 29 dicembre 2010, n. 225, art. 2, c. 1-bis, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, c. 1, l. 26 febbraio 2011, n. 10]

(Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, principio di leale collaborazione)

Le Province autonome di Trento e Bolzano hanno promosso questione di legittimità costituzionale in via principale dell'art. 2, comma 1-bis, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in

materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2011, n. 10, laddove prevede che «Per l'anno 2011, una parte dell'intervento finanziario di cui al comma 117, nella misura dello 0,6 per cento del totale, è riservata per le spese dell'organismo di indirizzo relative all'istruttoria e verifica dei progetti di cui al medesimo comma 117». I ricorrenti lamentano la lesione di diverse disposizioni dello Statuto speciale di autonomia, nonché del principio di leale collaborazione; in particolare, la norma impugnata incide sui rapporti finanziari tra lo Stato e la Provincia autonoma, in quanto imporrebbe a quest'ultima l'obbligo di destinare, nell'anno 2011, una parte dell'intervento di cui al c. 117 dell'art. 2 della legge n. 191 del 2009 (legge finanziaria 2010), concernente il finanziamento di progetti per i territori di confine – alla copertura delle spese dell'organismo di indirizzo, addirittura fissando la misura di tale riserva; la norma, pertanto, avrebbe dovuto essere approvata con il procedimento rinforzato previsto dall'art. 104, c. 1, dello statuto speciale, ai sensi del quale le disposizioni del Titolo VI dello statuto, in materia di finanza della Regione e delle Province autonome, possono essere modificate con legge ordinaria dello Stato, previa intesa tra il Governo e la Regione o le due Province.

Dopo l'introduzione del giudizio, lo Stato ha abrogato i commi da 118 a 121 dell'art. 2 della legge n. 191 del 2009 e le province di Trento e Bolzano hanno dichiarato di rinunciare all'impugnativa, dando atto del venir meno delle ragioni che avevano indotto alla proposizione del ricorso. La Presidenza del Consiglio dei ministri ha dichiarato di accettare entrambe le rinunce. **Ai sensi dell'art. 23 delle n.i. per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la rinuncia al ricorso, seguita da accettazione della controparte costituita, comporta l'estinzione del giudizio** (*ex multis*, da ultimo, ordd. nn. 164 e 55 del 2013). [A. Cossiri]

## INTERPRETATIVA A FAVORE DELLA TUTELA DELLE MINORANZE

**Corte cost., sent. 18 novembre - 3 dicembre 2014, n. 269, Pres. Napolitano, Red. Cartabia**

*Giudizio di legittimità costituzionale in via principale*

[L.p. Trento 27 dicembre 2011, n. 18, art. 77]

(Costituzione, artt. 3, 6 e 97; statuto della Regione Trentino-Alto Adige / Südtirol, artt. 2, 8, numero 1, 92 e 102 )

La sentenza respinge le censure portate contro l'art. 77 della legge provinciale di Trento n. 18 del 2011 (legge finanziaria 2012), che consente l'affidamento dell'incarico di direttore dell'Istituto cimbri di Luserna anche a un soggetto privo dei requisiti per la nomina a dirigente, purché in possesso di "*professionalità e attitudine alla direzione*".

La norma impugnata dal Governo è considerata dalla Corte non lesiva dei **principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione**, per quanto sia derogatoria rispetto a quanto previsto in generale dalla legislazione provinciale in punto di requisiti per l'accesso agli incarichi dirigenziali.

Secondo la sentenza, che per questa parte ha **natura interpretativa**, la disposizione deve essere intesa nel senso che la professionalità richiesta per il conferimento dell'incarico direttivo va valutata con specifico riferimento alla conoscenza della lingua e della cultura dei **cimbri**, piccola popolazione linguistica germanofona con una consistenza di un migliaio di persone, concentrate per lo più nel comune di Luserna. La disposizione così interpretata tiene conto delle difficoltà di reclutamento che si possono incontrare all'interno di una ristrettissima cerchia di persone come è quella costituita dalla minoranza cimbra, e

risulta quindi giustificata dal **principio della tutela delle minoranze linguistiche** garantito sia dall'art. 6 Cost., sia dallo statuto speciale del Trentino-Alto Adige/Südtirol (in generale nell'art. 2; con specifico riferimento alla lingua cimbra, negli artt. 92 e 102) e dalle relative norme di attuazione di quest'ultimo. [Sulla tutela delle minoranze linguistiche si vedano, da ultimo, le sentenze nn. 159 del 2009, 170 del 2010 e 88 del 2011] [F. Corvaja]

## UNO STOP AL POTERE DI RIMESIONE DEI GIUDICI DI RINVIO?

**Corte Cost., sent. 18 novembre – 3 dicembre 2014, n. 270, Pres. Napolitano, Red. Lattanzi**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Artt. 292, comma 1, e comma 2, lettera c), e 309, comma 9, del codice di procedura penale]

(Cost., artt. 111, secondo e sesto comma, 24, 13, secondo comma, e 3)

Con due diverse ordinanze di rimessione, il Tribunale del riesame di Brescia, in funzione di giudice del rinvio, ha messo in dubbio la legittimità costituzionale di una norma ricavata dal combinato disposto di alcuni articoli del codice di procedura penale “nella parte in cui esclude che il Tribunale del riesame possa annullare l’ordinanza cautelare nelle ipotesi di nullità per difetto di motivazione sui gravi indizi di colpevolezza”. La Corte, riuniti i giudizi, ha dichiarato l'inammissibilità delle questioni per carenza di rilevanza. Infatti, **l'applicazione della norma censurata non rientrava nell'oggetto del giudizio a quo, essendo già stata compiutamente operata dalla Corte di cassazione** ed “era preclusa la possibilità di giungere sul punto a una conclusione diversa”. Uniche eccezioni alla regola sono i casi in cui il “principio di diritto relativo a una norma” enunciato dalla Cassazione “deve trovare ulteriore applicazione nel giudizio di rinvio”. **In caso contrario, la Corte sarebbe chiamata a svolgere “un ruolo di giudice dell'impugnazione, che ovviamente non le compete”** (s. 294 del 1995), ma che invece non sembra essere stato disdegnato in alcuni dei precedenti richiamati (cfr. s. 293 del 2013: “la proposizione di una simile questione di legittimità costituzionale rappresenta l’unico mezzo a disposizione del giudice del rinvio per contestare la *regula iuris* che sarebbe costretto altrimenti ad applicare”; cfr. anche s. 308 del 2008). [F. Conte]

## “DIRITTO” AL GIUDIZIO ABBREVIATO E CONTESTAZIONI DIBATIMENTALI “FISIOLOGICHE”: ancora un’ADDITIVA

**C. cost., sent. 1 dicembre - 5 dicembre 2014, n. 273, Pres. Napolitano, Red. Frigo**  
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 516 c.p.p.]

(artt. 3 e 24 Cost.)

La Corte costituzionale continua a riscrivere i rapporti tra le cd. contestazioni “suppletive” e l'accesso dell'imputato ai riti speciali, già toccati dalle sentenze nn. 333/2009 e 237/2012. La prima delle due decisioni ha dichiarato incostituzionali gli artt. 517 c.p.p. e 516 c.p.p., nella parte in cui non consentivano la scelta del rito abbreviato per il reato concorrente o

per il fatto diverso emerso a seguito delle cd. contestazioni “patologiche”, cioè di circostanze già note ma non rilevate nell'atto di accusa per errore o negligenza. La seconda sentenza ha, invece, dichiarato illegittimo l'art. 517 nella parte in cui non consente la scelta del rito speciale per il reato concorrente emerso a seguito di contestazioni “fisiologiche”, cioè a seguito di circostanze nuove non conosciute al momento dell'imputazione. La sentenza n. 273/2014 dichiara illegittimo l'art. 516 c.p.p., mostrandosi teleologicamente connessa alla decisione n. 237/2012: come per il reato concorrente, **le circostanze, emerse nel corso dell'istruttoria dibattimentale, che portano a una modifica dell'imputazione per il fatto “fisiologicamente” diverso, non possono comportare la perdita del diritto di accedere al giudizio abbreviato.** Se così fosse, vi sarebbe **una irragionevole compressione del diritto di difesa**, «posto che non si può pretendere che l'imputato valuti la convenienza di un rito speciale tenendo conto anche dell'eventualità che, a seguito dei futuri sviluppi dell'istruzione dibattimentale, l'accusa a lui mossa subisca una trasformazione, la cui portata resta ancora del tutto imprecisata al momento della scadenza del termine utile per la formulazione della richiesta». Non solo. L'impossibilità di accedere al rito abbreviato a seguito della contestazione “fisiologica” del fatto diverso produce **un'ingiustificata disparità di trattamento di situazioni analoghe**: si pensi al recupero, da parte dell'imputato, del “diritto” al giudizio abbreviato per circostanze puramente “occasional”, che determinino la regressione del procedimento, con conseguente rimessione in termini dell'imputato per la richiesta del rito speciale, in tutti quei casi in cui il reato rientri tra quelli per cui si procede con udienza preliminare e questa non sia stata tenuta. [C. Caruso]

### **CASO STAMINA: LA SCIENZA CONTA, NONOSTANTE TANTI “MAMMASANTISSIMA”**

**Corte Cost. Sentenza 1 dicembre - 5 dicembre 2014 n. 274; Pres. Criscuolo, Red. Morelli;**

#### **Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale**

[Art.2 decreto legge 25 marzo 2013 n.24 “Disposizioni urgenti in materia sanitaria” convertito con modificazioni dall'art.1 co.1 della legge 23 maggio 2013, n.57]

(Cost. artt. 2,3,32)

Sciolti alcuni nodi sui presupposti della questione, l'attesa decisione della Corte, interviene dopo che la vicenda sul “caso Stamina” è stata finalmente risolta con il d.m. salute 4 novembre 2014 che ha messo fine alla sperimentazione. La decisione di non fondatezza, sulla scorta dei sicuri precedenti a partire dalla sent. n. 202/2002 fino a quelle in materia di PMA, è giustificata perché le decisioni sul merito delle scelte terapeutiche in relazione alla loro appropriatezza, lungi dal poter essere formulate puramente sulla base di valutazioni di pura **discrezionalità politica del legislatore devono prevedere “l'elaborazione di indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite tramite istituzioni e organismi [...] a ciò deputati, dato l'essenziale rilievo che a questi fini rivestono gli organi tecnico scientifici”.** Inoltre, precisa la Corte, la promozione di una sperimentazione clinica per testare l'efficacia o escludere gli effetti nocivi di un farmaco nuovo non consente di regola di **porre anticipatamente a carico di strutture pubbliche la somministrazione del farmaco** medesimo e ciò per evidenti motivi **di tutela della salute oltre che per esigenze di corretta utilizzazione e destinazione dei fondi** e delle risorse a disposizione del SSNN. Rispetto a tali principi, la legislazione del 2013 è intervenuta parzialmente **in deroga, consentendo la prosecuzione dei trattamenti con cellule staminali già avviati o già ordinati dai singoli**



giudici, allo scopo di privilegiare i principi di **continuità terapeutica e le esigenze di non interferenza con provvedimenti dell'autorità giudiziaria**. Se già la parziale apertura nei confronti dei trattamenti già avviati costituiva per la corte una deroga alla norma, è chiaro che l'estensione della possibilità di accesso a tali trattamenti anche per i pazienti che non abbiano già attivato o comunque iniziato le cure in questione sarà giudicata come una misura del tutto irragionevole. Ad opinione della Corte infatti **le circostanze eccezionali che hanno indotto il legislatore a non interrompere il trattamento con cellule staminali nei confronti dei pazienti che di fatto l'avevano già attivato, [...] non ricorrono nei riguardi di altri pazienti che chiedono successivamente che quel trattamento sia loro somministrato**. In relazione a tali soggetti non trova infatti giustificazione una deroga al **principio di doverosa cautela** nella validazione e somministrazione di nuovi farmaci. La Corte precisa che tale considerazione è di per sé sufficiente ad escludere sia la lamentata violazione del principio di uguaglianza tra i pazienti che avessero, all'epoca dell'entrata in vigore del decreto legge 24 del 2013 come convertito, già avviato o meno il trattamento con cellule staminali, sia ad eliminare i sospetti di illegittimità per lesione del diritto alla salute o per violazione del dovere di solidarietà nei confronti dei pazienti per i quali non può darsi avvio presso strutture pubbliche al trattamento in questione dopo l'entrata in vigore del decreto legge n. 24 del 2013. In base a tali premesse la Corte dichiara **non fondata** la questione di legittimità in analisi. [C.CAMPOSILVAN]

## NON TUTTI I PREMI DI MAGGIORANZA SONO UGUALI

**Corte Cost., sent. 1-5 dicembre 2014, n. 275, Pres. Criscuolo, Red. Amato**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 87, c. 1, lett. h, Decr. del Pres. Reg. T.A.A. 1 febbraio 2005, n. 1]

(artt. 1 c. 2, 3, 48 c. 2, 67, Cost.)

Il Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento dubita della legittimità costituzionale del decreto del Presidente della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol del 1 febbraio 2005, n. 1, nella parte in cui dispone che, nelle **elezioni dei Comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti**, se la lista o la coalizione di liste collegate al candidato eletto sindaco non abbia conseguito il 60 per cento dei seggi del consiglio (detratto il seggio assegnato al sindaco), ad essa venga assegnato, oltre al seggio del sindaco, il numero di seggi necessario per raggiungere quella consistenza, con eventuale arrotondamento all'unità superiore.

La Corte rigetta il tentativo di ritenere questa disciplina in violazione degli artt. 1, c. 2, 3 e 67 Cost. e, soprattutto, della sent. n. 1/2014 sulla legge Calderoli. Non si tratta di situazioni analoghe: in primo luogo, la normativa statale oggetto della richiamata sentenza n. 1 del 2014 riguarda l'elezione delle assemblee legislative nazionali, espressive al livello più elevato della sovranità popolare in una forma di governo parlamentare, mentre la legge regionale impugnata riguarda gli **organi politico-amministrativi dei Comuni**, e cioè il sindaco e il consiglio comunale, titolari di una limitata potestà di normazione secondaria e dotati ciascuno di una propria legittimazione elettorale diretta. In secondo luogo, la legge statale disciplina un'elezione a turno unico, mentre quella regionale prevede il **doppio turno**, secondo il modello della disciplina elettorale del TUEL. Infine, la legge statale fa riferimento, per l'attribuzione del premio di maggioranza, ad una sorta di collegio unico nazionale, che ha dimensioni non comparabili a quelle dei Comuni regolati dalla legge

regionale. Sulla scia della propria giurisprudenza pregressa (sent. n. 107/1996), la Corte enfatizza la distinzione fra **elezioni a turno unico ed a doppio turno** che si ritengono «**non comparabili ai fini della attribuzione del premio**» e, d'altra parte, ricorda che il principio di uguaglianza del voto, «secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, esso esige che l'esercizio del diritto di elettorato attivo avvenga in condizioni di parità (...) ma non anche che il **risultato** concreto della manifestazione di volontà dell'elettorato debba necessariamente essere proporzionale al numero dei consensi espressi, dipendendo questo invece dal concreto atteggiarsi delle singole leggi elettorali (...) fermo restando in ogni caso il **controllo di ragionevolezza**» (S. Calzolaio).

### **SOCIETA' DI CAPITALI FALLITE E NUOVE SOCIETA' DI FATTO: DIFETTA LA MOTIVAZIONE DELLA RILEVANZA**

**Corte Cost., sent. 1 dicembre 2014 , n. 276, Pres. Napolitano, Red. Napolitano**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 147 c. 5 R.d. 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa)]

La disposizione è impugnata nella parte in cui non consente l'**estensione del fallimento dichiarato nei confronti di una società di capitali ad una società di fatto** costituita tra la società originariamente fallita e altri soci di fatto. Il tenore letterale della disposizione imporrebbe infatti di ritenere che l'estensione del fallimento alla società di fatto e ai suoi soci sia possibile solo nel caso in cui il fallimento originario riguardi un imprenditore individuale, implicando, secondo il giudice *a quo*, un'ingiustificata disparità di trattamento per le società di capitali e la conseguente violazione del diritto di difesa dei loro creditori. A parere della Corte, tuttavia, la questione è **inammissibile per difetto di motivazione sulla rilevanza**. Il rimettente non si è infatti preliminarmente interrogato sulla possibilità, per una società di capitali, di partecipare ad una società di fatto, che si costituisca dunque *per facta concludentia*, alla luce dell'art. 2361 c. 2 c.c. che, nel consentire alle società per azioni di assumere partecipazioni in imprese comportanti la responsabilità illimitata, stabilisce che tale assunzione sia deliberata dall'assemblea dei soci e che gli amministratori ne diano specifica informazione nella nota integrativa del bilancio. Il giudice *a quo* non ha fornito inoltre adeguate motivazioni circa la sussistenza nel caso di specie di una società di fatto di cui fosse socia la società dichiarata fallita, così come ha omesso di verificare se l'attività imprenditoriale svolta dalla società dichiarata fallita fosse riferibile alla società di fatto eventualmente ritenuta esistente, secondo quanto previsto dalla disposizione censurata. [C. Bologna].

### **ADDITIVE E POLITICA LEGISLATIVA GIUDIZIARIA: LA CORTE FRENA**

**Corte Cost., sent. 1-12 dicembre 2014, n. 277, Pres. Criscuolo, Red. Grossi**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 4, c. 3 e art. 5, c. 5, D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286]

(Art. 3 Cost.)

Con due ordinanze pressoché identiche Il TAR Trento solleva **q.i.c. degli artt. 4, c. 3 e 5, c. 5., del T.U. Immigrazione**, il cui combinato disposto riconnette **automaticamente il**

**diniego di rinnovo del permesso di soggiorno ad una condanna penale (o a una sentenza di patteggiamento) anche per reati per i quali, ex art. 381 c.p.p., è previsto l'arresto facoltativo in flagranza, equiparandoli perciò, quanto agli effetti "espulsivi" per gli stranieri, ai reati per cui l'art. 380 c.p.p. prevede l'arresto obbligatorio, e privando l'Amministrazione del potere di valutare in concreto la pericolosità sociale del reo; si produrrebbe così, secondo il rimettente, una irragionevole disparità di trattamento tra condotte di diversa gravità.**

La Corte rileva che «nel delineare le condizioni ostative collegate al rilascio o al rinnovo del permesso di soggiorno in dipendenza di condanne penali [...] **la scelta del legislatore è stata quella di dar vita ad un sistema "bipartito" basato sulla enucleazione di due criteri concorrenti di natura composita.**». Il primo è riferito ai casi in cui è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza; **il secondo criterio** (quello impugnato) è «**calibrato in funzione di "tipologie" di reati, individuati *ratione materiae* e raggruppati, per così dire, all'interno di complessi normativi delineati solo attraverso il richiamo ai relativi "settori di criminalità".** La disamina delle "materie" in questione [...] dimostra come sia **evidente l'intento del legislatore di assumere a paradigma ostativo non certo la gravità del fatto [...] quanto – e soprattutto – la specifica natura del reato [...].**»

Da tale ricostruzione del contesto la Corte ricava che **un eventuale accoglimento si tradurrebbe «non tanto in una pura e semplice deroga all'automatismo [...], quanto nella creazione di un "sistema" del tutto nuovo – diverso e alternativo – rispetto a quello prefigurato dal legislatore»,** anche in considerazione del fatto che **l'addizione sollecitata dal rimettente non sarebbe circoscrivibile alla tipologia di reato *de quo*,** ma «prevederebbe per tutti i reati una soglia di divieto di automatismo ove la pena sancita sia iscrivibile nella soglia edittale prevista dall'art. 381 cod. proc. pen. per i casi di arresto facoltativo in flagranza».

In conclusione, **poiché «il *petitum* formulato si connota per un cospicuo tasso di manipolatività, derivante dalla "natura creativa" e "non costituzionalmente obbligata" della soluzione evocata»,** le questioni sono dichiarate inammissibili. [C. Bergonzini]

## **AGEVOLAZIONI FISCALI E RAGIONEVOLEZZA**

**Corte cost., sent. 1 dicembre 2014, n. 279,  
Pres. Criscuolo, Red. CORAGGIO**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 1, comma 1, quinto periodo, della Parte Prima della Tariffa allegata al d.P.R. 26 aprile 1986, n. 131 (Approvazione del Testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro), come introdotto dall'art. 3, comma 14, lettera b), del decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669 (Disposizioni urgenti in materia tributaria, finanziaria e contabile a completamento della manovra di finanza pubblica per l'anno 1997), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1997, n. 30]

(art. 3 Cost.)

Nel presente giudizio, la Corte costituzionale si pronuncia in ordine alla riproposizione di una questione di legittimità costituzionale già dichiarata manifestamente inammissibile con ordinanza n. 268 del 2012, pervenendo, così, non senza aver svolto talune mirate argomentazioni, a dichiarare la non fondatezza della questione. In particolare, la Commissione tributaria provinciale di Trapani riteneva che l'impianto normativo *sub iudice* ledesse l'art. 3 Cost., in quanto, prevedendo, in modo irragionevole, un trattamento

agevolato per gli acquisti di immobili di proprietà di soggetti IVA e non anche per quelli di soggetti privati, discriminerebbe situazioni tra di loro omogenee. La giurisprudenza costituzionale si è trovata più volte a vagliare la legittimità costituzionale di disposizioni normative che prevedevano agevolazioni fiscali, affermando che tali norme, di carattere eccezionale e derogatorio, costituiscono comunque esercizio di un potere discrezionale del legislatore, censurabile dalla Corte costituzionale unicamente per l'eventuale palese arbitrarietà o irrazionalità. Ne deriva che la Corte costituzionale non può estenderne l'ambito di applicazione, se non quando lo esiga la *ratio* dei benefici stessi (sentenze n. 6 del 2014, n. 275 del 2005; ordinanze n. 103 del 2012, n. 203 del 2011, n. 144 del 2009). Nel caso di specie, invece, il diverso trattamento giuridico delle due fattispecie in comparazione – una operazione IVA, sia pure “esente”, ed una operazione non rientrante nell’“area IVA” – è la logica conseguenza di un sistema di alternatività così costruito fin dalle origini e che fin dalle origini non ha escluso le operazioni esenti dal beneficio. Cosicché, in mancanza della omogeneità delle situazioni raffrontate, è da escludere che la norma impugnata sia irragionevole e discriminatoria [M. Belletti].

## **MANIFESTA INAMMISSIBILITÀ PER SOPRAVVENUTA CARENZA DELL’OGGETTO**

**Corte Cost., ord. 3-17 dicembre 2014, n. 283, Pres. Criscuolo, Red. Lattanzi**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 69, c. 4, c.p.]

(Artt. 3 e 25 Cost.)

La Corte dichiara **la manifesta inammissibilità** della q.l.c. sollevata dal Tribunale di Genova sull’art. 69, c. 4, cod. pen, nella parte in cui prevede[va] il divieto di prevalenza dell’attenuante dell’art. 648, c. 2., c.p., sulla recidiva ex art. 99, c. 4, c.p., perché **la questione è stata decisa nel senso dell’accoglimento con la sentenza n. 105 del 2014, successiva all’ordinanza di rimessione.** [C. Bergonzini]

## **Il Governo impugna, la Regione modifica**

**Corte Cost., ord. 3-17 dicembre 2014, n. 285, Pres. Criscuolo, Red. Amato**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 1, c. 1, lett. e); art. 4, c. 1, lett. e), l. reg. Calabria 6 giugno 2014, n. 8]

(artt. 3, 48 c. 2, 51, 117 c. 3, 122, Cost.)

Il Governo impugna diverse di disposizioni della l. reg. Calabria n. 8 del 2014, che modificano la **legge elettorale regionale**, e propone apposita **istanza di sospensione** delle disposizioni impuginate, le quali, ragionevolmente, avrebbero rischiato di essere applicate alle elezioni regionali delle fine del 2014, prima della decisione del giudice costituzionale.



Nelle more del giudizio entra in vigore la l. reg. 12 settembre 2014, n. 19, la quale modifica le disposizioni censurate, con il dichiarato fine di «dirimere il contenzioso con il Governo, in vista delle imminenti elezioni regionali».

In effetti il Governo **rinuncia** alla istanza sospensiva (come rileva la Corte cost. nell'ord. n. 233 del 10 ottobre 2014) e, con atto depositato il 20 ottobre 2014, il Presidente del Consiglio dei ministri **dichiara di rinunciare all'impugnativa**.

Non essendosi costituita in giudizio la Regione Calabria, la Corte di fronte all'intervenuta rinuncia al ricorso dichiara l'**estinzione del processo** (ex plurimis, ordinanze n. 246, n. 103 e n. 34 del 2014, n. 164 e n. 55 del 2013) (S. Calzolaio).

## **SPETTANZA E LIMITI DEL POTERE DI DICHIARARE L'INSINDACABILITA' DELLE OPINIONI ESPRESSE DA UN PARLAMENTARE**

**Corte Costituzionale, Ordinanza 3 dicembre 2014-dicembre 2014, n. 286; Pres. Criscuolo - Red. Grossi;**

Conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato

[Deliberazione della Camera dei deputati relativa alla insindacabilità delle opinioni espresse del 28 novembre 2012]

(Art.68 cost)

Con ricorso depositato l'11 agosto 2014, il Giudice Monocratico del Tribunale ordinario di Prato, ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Camera dei deputati in relazione alla deliberazione del 28 novembre 2012 (doc IV- quater) con la quale l'assemblea ha dichiarato l'insindacabilità delle opinioni espresse dall' On. Lucio Barani, nei confronti del Sistema Integrato degli Ospedali Regionali (SIOR), dell'Azienda USL di Massa e Carrara, dell'Azienda USL n.2 di Lucca, dell'Azienda USL n.3 di Pistoia e dell' dell'Azienda USL n.4 di Prato. In tale contesto il ricorrente si trovava a giudicare sulle domande di risarcimento dei danni non patrimoniali e di pagamento della riparazione pecuniaria prevista dalla legge sulla stampa, proposte dalle menzionate aziende in relazione a dichiarazioni dell' On. Barani ritenute gravemente lesive dell'immagine e del prestigio delle parti attrici. Nel caso di specie il ricorrente sosteneva tra l'altro che la **mera comunicazione "per conoscenza" al presidente della Commissione parlamentare di inchiesta in analisi, dell'esposto, inviato a più procure della Repubblica, non può costituire atto, sebbene atipico, della funzione parlamentare trattandosi di una denuncia che può essere fatta da qualsiasi cittadino**. "Il giudice a quo, in conclusione ritiene che [...] nella specie **non risulta provata la configurabilità** (necessaria anche in ossequio all'art. 6 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali) **del nesso funzionale tra le dichiarazioni extra moenia oggetto di lite e l'esercizio di atti anche atipici costituenti esercizio della funzione parlamentare** come indicati dalla Camera di appartenenza. [Il giudice a quo] chiede pertanto che la Corte – previa ammissione del conflitto - **dichiari che non spettava alla camera dei deputati la valutazione della condotta addebitabile all'onorevole Lucio Barani, in quanto estranea alla previsione dell'art.68 Cost. e conseguentemente annulli la delibera della Camera dei deputati del 28 novembre 2012 di insindacabilità delle dichiarazioni rilasciate dall'on. Baran**"i nei confronti dei soggetti sopra menzionati. La Corte dichiara ammissibile il conflitto in esame osservando che:

"sotto il profilo del requisito soggettivo, va riconosciuta la legittimazione del giudice monocratico del tribunale ordinario di Prato a promuovere conflitto di attribuzione tra i

poteri dello Stato in quanto, organo giurisdizionale , in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene nell'esercizio delle funzioni attribuitegli;

che parimenti, deve essere riconosciuta la legittimazione della Camera dei deputati (cui apparteneva il convenuto all'epoca dei fatti) ad essere parte nel presente conflitto quale organo competente a dichiarare in modo definitivo la propria volontà in ordine all'applicabilità dell'art.68 co.1 della Costituzione”;

**e “che per quanto attiene al profilo oggettivo, il ricorrente lamenta la lesione della propria sfera di attribuzione, costituzionalmente garantita, in conseguenza di un esercizio ritenuto illegittimo, per inesistenza dei relativi presupposti, del poter spettante alla camera dei deputati di dichiarare l'insindacabilità delle opinioni espresse da un membro di quel ramo del Parlamento ai sensi dell'art. 68 co.1 della Costituzione.**  
[C.Camposilvan]