

Monitore della giurisprudenza costituzionale

(decisioni 54-118/2015)

L'ATTIVITÀ LIBERO PROFESSIONALE DEL PERSONALE NON MEDICO RIENTRA COMUNQUE NELLA "TUTELA DELLA SALUTE"

Corte cost., sent. 24 febbraio-31 marzo 2015, n. 54, Pres. Criscuolo, red. Napolitano

Giudizio di legittimità costituzionale in via di azione

[Artt. 1, 2 e 3, legge Regione Liguria 31 marzo 2014, n. 6 recante Disposizioni in materia di esercizio di attività professionale da parte del personale di cui alla legge 10 agosto 2000, n. 251 (Disciplina delle professioni sanitarie infermieristiche, tecniche della riabilitazione, della prevenzione nonché della professione ostetrica)]

(Art. 117, 3° comma Cost.)

Quanto all'inquadramento della materia, la Corte costituzionale ha avuto modo più volte di chiarire che **le disposizioni concernenti l'attività sanitaria intramuraria debbono essere ricondotte alla materia della "tutela della salute"**, poiché, "il nuovo quadro costituzionale, delineato dalla legge di riforma del titolo V della parte II della Costituzione, recepisce (...) una **nozione della materia 'tutela della salute' assai più ampia rispetto alla precedente materia 'assistenza sanitaria e ospedaliera'**, con la conseguenza che le norme attinenti allo svolgimento dell'attività professionale intramuraria, sebbene si prestino ad incidere contestualmente su una pluralità di materie (e segnatamente, tra le altre, su quella della organizzazione di enti 'non statali e non nazionali'), vanno comunque ascritte, con prevalenza, a quella della tutela della salute". Non v'è dubbio, secondo la Corte che rilevi, in tale prospettiva, "la stretta inerenza che tutte le norme *de quibus* presentano con l'organizzazione del servizio sanitario regionale e, in definitiva, con le condizioni per la fruizione delle prestazioni rese all'utenza, essendo queste ultime condizionate, sotto molteplici aspetti, dalla capacità, dalla professionalità e dall'impegno di tutti i sanitari addetti ai servizi, e segnatamente di coloro che rivestono una posizione apicale" (cfr., le sentenze n. 181 del 2006 e n. 50 del 2007; così come la sentenza n. 371 del 2008 e la sentenza n. 301 del 2013). Dalla ricostruzione della normativa effettuata dalla Consulta appare chiaro che **la disciplina dell'attività libero-professionale intramuraria ha sempre riguardato specificamente il personale medico, nonché, il personale della dirigenza del ruolo sanitario**, costituito da farmacisti, biologi, chimici, fisici e psicologi. Con riguardo ai veterinari del servizio pubblico, detta normativa ha riconosciuto loro la facoltà di svolgere attività libero-professionale fuori dei servizi e delle strutture dell'unità sanitaria locale, mentre **nulla è previsto per il personale sanitario non medico**, ad eccezione del divieto contemplato per la ostetrica capo e le ostetriche. Ne deriva che la Consulta non può condividere l'assunto della difesa regionale secondo la quale il personale non medico sarebbe già abilitato all'esercizio della libera professione in équipe e a supporto del professionista in forza dell'art. 1, comma 4, lettera c), della legge n. 120 del 2007, la quale si limita semplicemente a prevedere che gli importi da corrispondere a carico dell'assistito per la prestazione libero-professionale *intra moenia* devono remunerare anche i compensi dell'équipe e del personale di supporto. Conseguentemente, "l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Liguria n. 6 del 2014, **nell'estendere al personale sanitario non medico di cui alla legge n. 251 del 2000 la**

facoltà di svolgere tale attività, ha esorbitato dall'ambito riservato alla legislazione regionale, violando l'art. 117, terzo comma, Cost.". [M. Belletti]

LIMITI PER IL CONSIGLIO REGIONALE IN REGIME DI *PROROGATIO*

Corte cost., sent. 10 – 31 marzo 2015, n. 55, Pres. Criscuolo, Red. Amato

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Legge della Regione Abruzzo 28 aprile 2014, n. 23 (modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 3 marzo 2005, n. 18, 21 febbraio 2011, n. 5, 16 luglio 2013, n. 19, 19 dicembre 2007, n. 44, 16 settembre 1998, n. 81 e ulteriori disposizioni normative) e Legge della Regione Abruzzo 21 maggio 2014, n. 32 (provvidenze sociali a favore dei malati oncologici e dei soggetti trapiantati, modifiche alle leggi regionali nn. 20/2010, 2/2013, 23/2014, 24/2014, sostegno alimentare alle persone in stato di povertà e finalizzazione di risorse e determinazione aliquote addizionale Irpef per l'anno d'imposta 2014 e aliquote imposta regionale sulle attività produttive per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre)]

(art. 123 Cost., Art. 83.6 St. reg. Abruzzo)

Le norme riguardavano varie materie tra cui le provvidenze a favore dei malati oncologici e il sostegno alimentare delle persone in stato di povertà. A sostegno della sua decisione di **illegittimità** costituzionale, la Corte ha ricordato che l'istituto della *prorogatio* è regolato dall'art. 123 della Costituzione (nonchè dall'art. 86, terzo comma, lett. a dello Statuto regionale). Tale istituto disciplina, tra l'altro, l'esercizio dei poteri legislativi del Consiglio Regionale nell'intervallo fra la scadenza naturale o anticipata del mandato e l'entrata in carica del nuovo organo eletto. In questa fase, ricorda ancora la Corte, i Consigli regionali «**dispongono di poteri attenuati, confacenti alla loro situazione di organi in scadenza (sentenza n. 468 del 1991); pertanto, in mancanza di esplicite indicazioni contenute negli statuti, devono limitarsi al solo esercizio delle attribuzioni relative ad atti necessari e urgenti, dovuti o costituzionalmente indefettibili**». In ogni caso e in aggiunta a questo limite, i Consigli «**devono comunque astenersi, al fine di assicurare una competizione libera e trasparente, da ogni intervento legislativo che possa essere interpretato come una forma di *captatio benevolentiae* nei confronti degli elettori (sentenza n. 68 del 2010)**» [F. Benelli].

VIDEOPOKER E AGGRAVIO DEI REQUISITI PER LA CONCESSIONE: PREVALE L'INTERESSE PUBBLICO

Corte Cost., sent. 10-31 marzo 2015, n. 56, Pres. Criscuolo, Red. de Pretis

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 1, co. 79, nonché co. 77 e 78, in quanto richiamati dal co. 79, l. 13 dicembre 2010, n. 220]

(Artt. 3, 41 co. 1 e 42 co. 3, Cost.)

La q.l.c. verte sulla **legittimità dell'aggravio delle condizioni per le «concessioni per l'esercizio e la raccolta non a distanza, ovvero comunque attraverso rete fisica, dei giochi pubblici»**, in sostanza i c.d. **videopoker**, e in particolare sull'**applicabilità dei requisiti più restrittivi previsti dalle disposizioni impugnate** (l. di stabilità 2011) **anche alle concessioni già attivate sulla base della disciplina precedente**, introdotta espressamente in via sperimentale nel 2009 «per la necessità di reperire in via d'urgenza risorse finanziarie aggiuntive» dopo il terremoto de L'Aquila. Sul **piano processuale**, si segnala l'argomentazione con cui **la Corte giustifica l'inammissibilità della richiesta di una delle parti private di proporre un rinvio pregiudiziale alla CGUE o di disporre la restituzione degli atti al giudice a quo** «perché decida secondo la disciplina europea»: «si tratta di **questioni inammissibili, perché non sollevate dal giudice rimettente**». **Nel merito**, la questione è **infondata** in relazione a tutti e tre i parametri invocati dal rimettente Consiglio di Stato. Quanto alla **pretesa violazione dell'art. 3 Cost.**, nella declinazione della **tutela del legittimo affidamento** dei concessionari nella certezza della propria posizione giuridica, la Corte ricorda che per giurisprudenza consolidata esso **può essere limitato da interessi pubblici sopravvenuti** che «**possono esigere interventi normativi diretti a incidere peggiorativamente anche su posizioni consolidate, con l'unico limite della proporzionalità dell'incisione rispetto agli obiettivi di interesse pubblico perseguiti**». E ciò vale a maggior ragione, aggiunge la Corte, «**per rapporti di concessione di servizio pubblico...**» (cfr. anche CGUE, sent. 30.06.2011, C-212-08). Ragionamento simile viene replicato in relazione all'**art. 41, co. 1, Cost.**: versando in un caso di «attività economica svolta dal privato in regime di concessione di un servizio pubblico riservato al monopolio statale e connotato da preminenti interessi generali», al regime concessorio è «**connaturale l'imposizione di penetranti limitazioni della libertà di iniziativa economica**», tanto più **in un settore che «presenta profili di delicatezza del tutto particolari, connessi alla rischiosità e ai pericoli propri della peculiare attività economica soggetta al regime di concessione**». È infine **infondata la tesi** prospettata dal rimettente secondo cui i nuovi obblighi imposti dalle norme impugnate realizzerebbero un «**sacrificio patrimoniale del concessionario, incidendo su posizioni conseguite a titolo oneroso, senza prevedere un adeguato indennizzo**», in **violazione dell'art. 42, co. 3, Cost.** La Corte ribadisce il principio per cui nell'ambito della tutela della proprietà rientra anche «il complesso delle situazioni le quali, pur non concretando un trasferimento totale o parziale di tale diritto, ne svuotino il contenuto»; sottolinea, tuttavia, che tale principio «opera esclusivamente nei confronti delle ablazioni reali», fenomeno non argomentato dal giudice a quo e comunque non ipotizzabile nel caso di specie. [C. Bergonzini]

«TRIBUTI» E NON «CONTRIBUTI»: LA COMPETENZA SULLA TUTELA DELL'AMBIENTE

Corte Cost., sent. 11 marzo -10 aprile 2015, n. 58, Pres. Criscuolo, Red. de Pretis

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 16, c. 4, legge della Regione Piemonte 24 ottobre 2002, n. 24 (Norme per la gestione dei rifiuti)]

(Artt. 117 cc. 2 lett. e) s), 3, 4; 119 Cost.)

Oggetto del giudizio è la disposizione della Regione Piemonte secondo la quale i soggetti che gestiscono impianti di trattamento, nonché impianti di riutilizzo di scarti animali ad alto rischio e a rischio specifico BSE corrispondono ai comuni sede degli impianti «un contributo minimo annuo» (rispettivamente di 0,25 e 0,15 euro) ogni 100 chilogrammi di materiale trattato o riutilizzato nell'anno. Il giudice costituzionale accerta la natura tributaria del «contributo» in esame: una diversa qualificazione precluderebbe infatti la stessa giurisdizione dell'autorità rimettente, la Commissione tributaria provinciale di Cuneo. Sono **elementi identificativi dei tributi**: l'irrilevanza del *nomen iuris* (sentt. 141/2009; 334/2006), la matrice legislativa della prestazione imposta (141/2009) e l'irrilevanza dell'autonomia contrattuale (73/2005), la doverosità della prestazione (335 e 64/2008) e la relativa ablazione delle somme con attribuzione di queste a un ente pubblico (11 e 2/1995), il nesso della somma versata con la spesa pubblica (141/2009, 37/97). Verificata la natura tributaria e non commutativa della misura, la Corte evidenzia che la norma, attenendo alla disciplina dei rifiuti, rientra nella «**tutela dell'ambiente, dell'ecosistema**», che è riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, c.2, lett. s), Cost. «anche se interferisce con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, ferma restando la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali» (*ex multis* sentt. 67/2014, 258/2013, 54/2012, 244/2011, 164 e 225/2009, 437/2008). In particolare, nel caso di specie, il quadro composito di interessi e competenze coinvolte, anche non esclusivamente statali (potestà regionale di fissare tributi propri, potestà concorrente su tutela della salute e governo del territorio), deve trovare composizione attraverso l'adozione del **principio di prevalenza**, cui la Corte ha fatto più volte ricorso, «quando appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre (sentt. 50/2005, 370/2003), ovvero quando l'azione unitaria dello Stato risulti giustificata dalla necessità di garantire livelli adeguati e non riducibili di tutela ambientale su tutto il territorio nazionale (67/2014)». Restano assorbiti ulteriori eventuali profili di incostituzionalità [C. Bologna].

Attività sanitarie e competenza statale

Corte cost., sent. 10 marzo-16 aprile 2015, n. 59; Pres. Criscuolo-Rel. Napolitano

Giudizio di legittimità in via d'azione

[art. 1, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 17 aprile 2014, n. 21 (Modifica alla legge regionale 31 luglio 2007, n. 32, recante "Norme regionali in materia di autorizzazione, accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private" e modifica della legge regionale 18 dicembre 2012, n.

64]

(Cost. Art. 117 co.3)

Per quanto concerne l'ambito materiale nel quale si colloca la normativa regionale in scrutinio, la Corte ha evidenziato come «la competenza regionale in materia di **autorizzazione e vigilanza sulle istituzioni sanitarie private** debba senz'altro essere inquadrata nella più generale potestà legislativa concorrente in materia di **tutela della salute**, che vincola le Regioni al rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato (sentenze n. 134 del 2006 e n. 200 del 2005)» (sentenza n. 292 del 2012, e, nello stesso senso, sentenza n. 260 del 2012). Ne consegue che, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., le scelte del legislatore regionale devono svolgersi nel **rispetto dei principi fondamentali** riservati alla legislazione dello Stato (sentenze n. 162 del 2004 e n. 282 del 2002, ordinanza n. 323 del 2010). Così individuati l'ambito di applicabilità e la finalità dell'autorizzazione in esame è evidente come, con la disposizione censurata, la Regione Abruzzo ne abbia conformato il regime in termini più restrittivi rispetto alle previsioni di principio dell'art. 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992, escludendovi una serie di prestazioni in relazione alle quali non è ipotizzabile il venir meno dei livelli essenziali di garanzia previsti dal legislatore statale in ordine alla qualità e sicurezza delle cure ed all'idoneità delle dotazioni tecniche e strumentali. Con l'art. 1, comma 1, della legge reg. n. 21 del 2014 **il legislatore regionale ha dunque attuato una scelta autonoma non consentita**, poiché in contrasto con i principi fondamentali stabiliti dalla legge dello Stato, non rispettando, in tal modo, i limiti imposti dall'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di «tutela della salute». La riconduzione della disciplina interposta evocata dal ricorrente ai principi fondamentali nell'alveo dei quali deve svolgersi la potestà legislativa della Regione in materia di tutela della salute è avvalorata, sul piano sistematico, dal dettato dell'art. 19, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992. Pertanto, la Corte dichiara l'**illegittimità costituzionale** dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 17 aprile 2014, n. 21. [C. Camposilvan]

METAMORFOSI DI UN TRIBUTO ERARIALE

Corte cost., sent. 11 marzo – 24 aprile 2015, n. 67, Pres. Criscuolo, Red. Coraggio

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[D.-l. 6 marzo 2014, n.16, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della l. 2 maggio 2014, n. 68, art. 10 e allegato A, per la parte in cui riguarda le Province della Regione Sicilia]

(Art. 36 statuto speciale per la Regione Sicilia; art. 2, primo comma, d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074)

La sentenza rigetta la questione di costituzionalità promossa dalla Regione Sicilia sulla norma del d.-l. n. 16 del 2014 che dispone una riduzione delle risorse assegnate alle Province siciliane, prevedendo, in caso di incapienza, il **recupero delle somme a valere sui versamenti dell'imposta sulle assicurazioni per la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore**, secondo il meccanismo previsto dall'art. 16, comma 7, del d.-l. n. 95 del 2012.

Secondo la Regione ricorrente, lo Stato non poteva disporre del gettito di un **tributo erariale riscosso nel territorio regionale siciliano**, quale continuerebbe ad essere l'imposta sulle assicurazioni in questione. E in effetti la Corte costituzionale, con la sentenza n. 97 del 2013, aveva dichiarato illegittima la norma del d.-l. n. 95 del 2012 che attribuiva direttamente alle Province siciliane le risorse derivanti da tale tributo, sul rilievo

che i **tributi propri derivati della Provincia**, istituiti e regolati dalla legge dello Stato, **conservano inalterata la loro natura di tributi erariali**: ad essi si applicano quindi l'art. 36 dello statuto di autonomia e l'art. 2 delle norme di attuazione di cui al d.P.R. n. 1074 del 1965, che riservano alla Regione tutte le entrate tributarie erariali, dirette o indirette, comunque denominate, riscosse nell'ambito del territorio regionale, e spettava allora alla legge regionale, e non a quella statale, eventualmente devolvere alle Province le somme derivanti da tali entrate. Tuttavia, la nuova questione sollevata dalla Regione Sicilia si dimostra infondata. Infatti, la Corte evidenzia che la Regione, con la propria legge n. 21 del 2013, anziché limitarsi a trasferire il gettito fiscale dell'imposta sulle assicurazioni alle Province, **ha attribuito loro questa imposta come "tributo proprio derivato"**, in espressa attuazione dell'art. 17 del d.lgs. n. 68 del 2011. Tale autonomo intervento del legislatore regionale realizza quindi quel presupposto che legittima il meccanismo di recupero previsto dall'art. 16, comma 7, del d.-l. n. 95 del 2012, e la Regione non ha quindi più titolo per dolersi della applicazione di tale meccanismo richiamato dalla norma impugnata. [F. Corvaja]

DIRITTI SENZA COSTI:

L'INCOSTITUZIONALITA' DEL BLOCCO DELLA PERAQUEZIONE DELLE PENSIONI

Corte cost., sent. 10 marzo-30 aprile 2015, n. 70, Pres. Criscuolo, red. Sciarra

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale
[art. 24.25 d.-l. n. 201/2011, conv. da art. 1.1 l. n. 214/2011]
(Artt. 2, 23, 23, 36.1, 38.2, 53, 117.1 Cost.)

E' incostituzionale il blocco della **rivalutazione automatica** all'ISTAT delle **pensioni superiori al triplo del minimo**, previsto per il biennio 2012-2013. Escluso che la misura possa essere considerata una prestazione tributaria lesiva del principio di universalità dell'imposizione, il Giudice delle leggi considera la disposizione lesiva degli artt. 3, 36.1 e 38.2 Cost. Ad avviso della Corte, il trattamento in quiescenza è una forma di **retribuzione differita**, da parametrarsi alla quantità e alla qualità della prestazione offerta durante la vita lavorativa (art. 36.1), e all'adeguatezza del trattamento previdenziale ex art. 38.2 Cost.: tali disposizioni devono essere tenuti in particolare considerazione, perché corollari del principio solidaristico (art. 2 Cost.) e di eguaglianza sostanziale (art. 3.2 Cost.). Le caratteristiche del blocco, applicato nella misura del 100%, e capace di causare una perdita definitiva del potere di acquisto (le successive rivalutazioni sarebbero state calcolate non sul valore reale originario, bensì sull'ultimo importo nominale), determinano **l'irragionevolezza** della scelta legislativa, che incide in maniera irrimediabile sulla proporzionalità ed adeguatezza del trattamento pensionistico. Inoltre, il legislatore ha fatto ricorso al blocco della perequazione **«senza che emerga dal disegno complessivo la necessaria prevalenza delle esigenze finanziarie sui diritti oggetto di bilanciamento, nei cui confronti si effettuano interventi così fortemente incisivi»**: analoga, di fatto, ad un potere vincolato nel fine, la funzione legislativa richiede di essere sufficientemente motivata quando vi sia «l'ineludibile vincolo di scopo» dato dal combinato disposto degli artt. 36.2 e 38.1. [C. Caruso]

A GIUDIZIO L'ART. 42-BIS DEL T.U. ESPROPRIAZIONI: UNA SENTENZA INTERPRETATIVA DI RIGETTO

Corte Cost., sent. 11 marzo - 30 aprile 2015, n. 71, Pres. Criscuolo, Red. Zanon

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, art. 42-*bis*, introdotto dall'art. 34, c. 1, del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, c. 1, della l. 15 luglio 2011, n. 111]

(Cost., artt. 3, 24, 42, 97, 113, 117, c. 1, 111 c. 1 e 2)

Secondo i remittenti, la disposizione censurata violerebbe, in primo luogo la norma interposta di cui all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla CEDU, rispetto al quale il fenomeno delle cosiddette "espropriazioni indirette" si porrebbe «in radicale contrasto». In secondo luogo, l'art. 42-*bis* violerebbe la norma interposta di cui all'art. 6 CEDU, avendo la Corte EDU ripetutamente considerato lecita l'applicazione dello *ius superveniens* in cause già pendenti soltanto in presenza di «ragioni imperative di interesse generale». La norma risulterebbe anche in contrasto con l'art. 111, c. 1 e 2, Cost., nella parte in cui, disponendo la propria applicabilità ai giudizi in corso, violerebbe i principi del giusto processo, con particolare riferimento alla condizione di parità delle parti davanti al giudice. Secondo la Corte, «È vero [...] che la norma trova applicazione anche ai fatti anteriori alla sua entrata in vigore, per i quali siano pendenti processi, ed anche se vi sia già stato un provvedimento di acquisizione successivamente ritirato o annullato. Ma è anche vero che questa previsione risponde alla stessa esigenza primaria sottesa all'introduzione del nuovo istituto: quella di eliminare definitivamente il fenomeno delle "espropriazioni indirette", che aveva fatto emergere quella che la Corte EDU (nella sentenza 6 marzo 2007, Scordino contro Italia) aveva definito una "défaillance structurelle", in contrasto con l'art. 1 del Primo Protocollo allegato alla CEDU. Né si deve trascurare che con l'art. 42-*bis* del T.U. sulle espropriazioni – come peraltro già accadeva con il precedente art. 43 – l'acquisto della proprietà da parte della pubblica amministrazione non è più legato ad un accertamento in sede giudiziale, connotato, come tale, da margini di imprevedibilità criticamente evidenziati dalla Corte EDU. Soprattutto **rispetto al precedente art. 43, l'art. 42-*bis* contiene significative innovazioni, che rendono il meccanismo compatibile con la giurisprudenza della Corte EDU in materia di espropriazioni cosiddette indirette**, ed anzi rispondente all'esigenza di trovare una soluzione definitiva ed equilibrata al fenomeno, attraverso l'adozione di un provvedimento formale della pubblica amministrazione. **Le differenze rispetto al precedente meccanismo acquisitivo consistono nel carattere non retroattivo dell'acquisto (ciò che impedisce l'utilizzo dell'istituto in presenza di un giudicato che abbia già disposto la restituzione del bene al privato), nella necessaria rinnovazione della valutazione di attualità e prevalenza dell'interesse pubblico a disporre l'acquisizione e, infine, nello stringente obbligo motivazionale che circonda l'adozione del provvedimento".** Questo obbligo motivazionale, in base alla significativa previsione normativa, che richiede «l'assenza di ragionevoli alternative alla sua adozione», deve essere interpretato nel senso che l'adozione dell'atto è consentita – una volta escluse, all'esito di una effettiva comparazione con i contrapposti interessi privati, altre opzioni, compresa la cessione volontaria mediante atto di compravendita – solo quando non sia ragionevolmente possibile la restituzione, totale o parziale, del bene, previa riduzione in pristino, al privato illecitamente inciso nel suo diritto di proprietà [A. Cossiri]

**QUANDO LA SOSTANZA PREVALE SULLA FORMA:
LAVORO IN CARCERE TRA QUALIFICAZIONE E GARANZIE**

Corte cost., sent. 15 aprile n. 76, Pres. Criscuolo, Red. Sciarra

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 53, L. 9 ottobre 1970, n. 740 (Ordinamento delle categorie di personale sanitario addetto agli istituti di prevenzione e pena non appartenenti ai ruoli organici dell'Amministrazione penitenziaria)]

(Artt. 3, co. 1, 36, co. 1, 38, co. 2, Cost.)

La Corte **non ritiene** che i **rapporti di lavoro degli infermieri incaricati dagli istituti penitenziari siano qualificabili come rapporti di lavoro subordinato** e come tali debbano godere dello stesso trattamento riservato agli infermieri dipendenti di ruolo. Come già affermato dalla Corte in relazione ai medici incaricati presso gli stessi istituti penitenziari (sent. n. 577/1989), il fatto che anche per gli infermieri incaricati manchi il vincolo dell'esclusività e dell'incompatibilità con il datore di lavoro pubblico costituisce un elemento dirimente della **impossibile equiparazione rispetto al personale medico e paramedico di ruolo**. Gli indici della subordinazione consistenti nell'obbligo di osservare i turni predisposti dal direttore del carcere e le prescrizioni dell'autorità amministrativa e del personale medico non sarebbero dirimenti. Se le direttive del personale medico hanno una natura eminentemente tecnica, l'obbligo di conformarsi alle prescrizioni generali del direttore del carcere e l'osservanza dei turni da questo impartiti si spiega con la peculiarità del contesto carcerario e con il necessario coordinamento con l'attività dell'amministrazione. La questione si differenzia, a detta della Corte, da precedenti questioni: nella sent. n. 121/1993 era stata dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 11 della l. n. 520/1961, sulla disciplina del rapporto di lavoro del personale estraneo all'Amministrazione dello Stato assunto per le esigenze dell'attività specializzata dei servizi del turismo e dello spettacolo, informazioni e proprietà intellettuale; mentre nella sent. n. 115/1994 era stata proposta l'interpretazione costituzionalmente conforme dell'art. 13 della l. n. 498/1992, secondo cui i contratti d'opera o per prestazioni professionali a carattere individuale degli Enti locali e delle IPAB sarebbero comunque rapporti di lavoro non subordinato. In entrambi i casi la Corte aveva escluso che il profilo formale della qualificazione legislativa potesse prevalere su quello sostanziale del tipo di rapporto di lavoro effettivamente instaurato con la pubblica amministrazione. Ma a differenza di quei casi, **la norma oggi censurata non mira a qualificare un rapporto di lavoro al mero o prevalente scopo di eludere la disciplina inderogabile, espressione di principi costituzionali, che attiene al lavoro subordinato.** [A. Guazzarotti]

**REPETITA IUUVANT: LE SPECIALI CONCORRONO AL RISANAMENTO DELLA
FINANZA PUBBLICA**

C. cost., sent. 24 marzo-13 maggio 2015, n. 77, Pres. Criscuolo, Red. Lattanzi

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 2, lett a), 3, lett. f), 4, 12, 48-bis e 50 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 St. sp. Valle d'Aosta); legge 26 novembre 1981, n. 690; artt. 69, 70, 75, 79, 83, 103, 104 e 107 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670; artt. 9, 10, 10-bis e 16 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268; art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (norme di attuazione dello St. sp. Trentino-Alto Adige); art. 2, cc. 106 e 108 della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizione per la formazione annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010); artt. 4, c. 1-bis, 49, 51, 63 e 65 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (St. sp. della Regione Friuli-Venezia Giulia); artt. 3, 4, 5, 6, 7 e 8 della legge costituzionale n. 3 del 1948 (St. sp. Sardegna); artt. 36 e 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (approvazione dello St. reg. Sicilia); art. 2 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074; artt. 117 e 119 Cost. in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3; artt. 3, 5, 116 e 120 Cost. da cui si desumono i principi di leale collaborazione e di ragionevolezza]

[Artt. 16, c. 3, 4, 9 e 24-bis del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, c. 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135; art. 1, c. 118, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, e art. 11, c. 8, del decreto legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, c. 1, della legge 6 giugno 2013, n. 64]

Le ricorrenti prospettano l'illegittimità costituzionale delle disposizioni che determinano **il concorso alla finanza pubblica da parte delle autonomie speciali a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali** o, previo accordo, sulle risorse destinate al Fondo per lo sviluppo. Le stesse contestano poi la violazione del principio di leale collaborazione nella misura in cui, stante il mancato raggiungimento di un accordo tra le parti, l'accantonamento è effettuato con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze. La Corte dichiara **non fondata la q.l.c in forza dei principi di coordinamento della finanza pubblica e della possibilità di derogare – in casi eccezionali – al metodo concertativo, ancor più in un contesto di emergenza finanziaria.** In merito alla presunta illegittimità del contributo per mancata individuazione di un termine, la Corte dichiara cessata la materia del contendere in seguito all'entrata in vigore dell'art. 1, c. 454, lett. c) della l. 228/2012 che circoscrive nel tempo l'obiettivo finanziario delle ricorrenti (fino al 2017). Il Giudice delle Leggi, poi, dichiara non fondata la questione di legittimità avente ad oggetto l'art. 16, c. 3 del d.l. 95/2012: per la determinazione del contributo non si applica l'istituto della riserva bensì quello dell'accantonamento, **in tale modo permane in capo alla Regione la titolarità delle poste attive.** Infine la Corte dichiara la cessazione della materia del contendere in merito al divieto di assunzione di personale a tempo indeterminato: l'art. 17 del d.l. 95/ 2012 è stato infatti dichiarato costituzionalmente illegittimo con la sent. 220/ 2013. (Si v. da ultimo sent. 19/2015). [Y. Guerra]

OBBLIGO DI ASTENSIONE IN SEDE CIVILE: NON SE IL PROCEDIMENTO E' UNICO (MA BIFASICO)

Corte cost., sent. 29 aprile-13 maggio 2015, n. 78, Pres. Criscuolo, Red. Morelli

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[artt. 51, primo comma, numero 4), c.p.c., l. 28 giugno 2012, n. 92, art. 1, comma 51]

(artt. 3, 24 e 111 Cost.)

La Corte costituzionale “assolve” il cd. rito Fornero: il nuovo modello processuale in virtù del quale, sul ricorso del lavoratore contro un licenziamento illegittimo, il giudice decide in forma semplificata con ordinanza, contro la quale il datore di lavoro può proporre opposizione davanti allo stesso giudice, per il quale non sussiste obbligo di astensione.

Escluso che la questione potesse essere risolta in via interpretativa – tra l’altro per l’essersi formato, nel frattempo, un diritto vivente – la Corte la dichiara infondata. Diversamente da quanto avviene nel reclamo contro provvedimenti cautelari, evocato come *tertium comparationis*, nel cd. rito Fornero non vi è un primo giudizio seguito da un’impugnazione, ma un unico giudizio, suddiviso in una prima fase necessaria (sommara e informale) e una seconda eventuale (a cognizione piena). La distinzione è cruciale anche nella prospettiva degli artt. 24 e 111 Cost., con riguardo al principio di imparzialità del giudice, che opera diversamente in sede penale e in sede civile: nel secondo campo, una lunga serie di precedenti ha affermato che **l’obbligo costituzionalmente necessario di astensione non sussiste quando l’iter è articolato in più fasi sequenziali; ma solo quando nel secondo momento sono sostanzialmente ripetute le valutazioni del primo**, sì da determinare una vera e propria *revisio prioris instantiae*. [M. Massa]

LIMITI ALL’ESERCIZIO DELLA POTESTÀ LEGISLATIVA DELLE REGIONI IN REGIME DI PROROGATIO

Corte Cost., sent. 29 aprile – 15 maggio 2015, n. 81, pres. Criscuolo, red. De Pretis

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[l.r. Abruzzo 28 aprile 2014, n. 25]

(art. 86, comma 3, St. reg. Abruzzo, in riferimento all’art. 123 Cost.)

L’illegittimità costituzionale dell’intera legge è dichiarata perché approvata in regime di *prorogatio*. La Corte ammette il ricorso contro la legge regionale chiarendo che “mentre è inammissibile l’impugnazione di un’intera legge attraverso generiche censure che non consentano di individuare la questione oggetto dello scrutinio di legittimità costituzionale, è **consentita**, al contrario, **l’impugnativa di interesse leggi caratterizzate da norme omogenee, tutte coinvolte dalle censure medesime** (*ex plurimis*, sent. 201/2008)” Poiché, nel caso in oggetto, la ratio della censura accomuna tutte le disposizioni della legge impugnata “omogenee sotto il profilo della dedotta assenza dei presupposti previsti dallo statuto regionale per il legittimo esercizio della funzione legislativa in regime di *prorogatio* (sent. 44/2015)”, è da ritenersi **ammissibile l’impugnazione dell’intero atto legislativo, per violazione dei poteri in regime di prorogatio** (vedi sentt. 181/2014 e 68/2010), “a prescindere dal carattere dispositivo più o meno eterogeneo del suo contenuto normativo” (sent. 64/2015). Nel merito **la questione è fondata**: la Corte ricorda che la *prorogatio* si riferisce all’esercizio dei poteri dei Consigli regionali a seguito della “scadenza, naturale o anticipata” del mandato e prima dell’entrata in carica del nuovo organo eletto (sent. 44/2015, 181/2014 e 196/2013). Durante il regime di *prorogatio* i **Consigli regionali “dispongono di poteri attenuati, confacenti alla loro situazione di organi in scadenza”** (sent. 468/1991); in mancanza di esplicite indicazioni contenute negli statuti, essi devono limitarsi al “solo esercizio delle attribuzioni relative ad atti necessari e urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili”. A seguito della riforma del Titolo V del 2001 l’istituto della *prorogatio* degli organi elettivi regionali dopo la loro scadenza o scioglimento o dimissioni, e degli eventuali limiti dell’attività degli organi prorogati, ai sensi

dell'art. 123 Cost. è competenza dello statuto della Regione, a cui è imposto il rispetto dell'“armonia con i precetti e con i principi tutti ricavabili dalla Costituzione”(sentt. 64/2015, 196/2003 e 304/2002). **Pertanto, anche la disciplina contenuta negli statuti regionali deve rispettare i limiti connotati alla ratio dell'istituto della prorogatio**: in tal senso, anche lo Statuto abruzzese, all'art. 86 comma 3, prevede che dopo la scadenza della legislatura, ancorché le attività del Consiglio regionale siano prorogate sino al completamento delle operazioni di proclamazione degli eletti nelle nuove elezioni, queste debbano limitarsi “agli interventi che si rendono dovuti in base agli impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea, a disposizioni costituzionali o legislative statali o che, comunque, presentano il carattere della urgenza e necessità”. A nessuna di tali ipotesi può ascriversi l'intervento legislativo in oggetto, che, al contrario, a parere della Corte “si presta a essere interpretato come una **forma di captatio benevolentiae nei confronti degli elettori, dalla quale il Consiglio regionale, (...) avrebbe dovuto comunque astenersi al fine di assicurare una competizione libera e trasparente**” (sentt. 55/2015 e 68/2010). [F. Minni]

ANCORA SU AUTONOMIE SPECIALI E CONCORSO ALLA FINANZA PUBBLICA

Corte Cost., sent. 29 aprile – 5 maggio 2015, n. 82, Pres. Criscuolo, Red. Cartabia

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 28, c. 2, 3, 6, 7, 8, 9, 10 e 11-ter, e 48, d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, conv. con modif. dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214]

(Principio di legale collaborazione ex artt. 5 e 120 Cost. e art. 27, l. 42 del 2009; art. 3 Cost; artt. 2, c. 1, lett. a) e b), 3, c. 1, lett. f), 12, 48-bis e 50 della l. cost. 4 del 1948; artt. 2, c.1, lett. b), 17, c. 1, lett b), 36, 37, 43, l. cost. 26 febbraio 1948, n. 2)

La decisione affronta le censure mosse a diverse disposizioni del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, nella parte riguardante il concorso degli enti territoriali alla finanza pubblica. Nelle more dell'attuazione dell'art. 27, l. 42/2009, tale concorso è realizzato attraverso la **riduzione della quota di partecipazione delle autonomie speciali ai tributi erariali**, da attuarsi attraverso l'**accantonamento** delle relative somme, nonché delle **maggiori entrate risultanti dai primi cinque anni di applicazione** del d.l. in esame, individuate con decreto dal ministro dell'economia e delle finanze. Avendo dichiarato rispettivamente estinto il giudizio e cessata la materia del contendere in relazione ai ricorsi proposti dalle Regioni autonome Sardegna, Friuli Venezia-Giulia e Trentino Alto-Adige e dalle Province autonome di Trento e Bolzano, la decisione verte unicamente sulle censure mosse da Valle D'Aosta e Sicilia. Sono dichiarate **inammissibili per genericità e incompleta ricostruzione del quadro normativo** le censure mosse contro l'intero testo degli artt. 28 e 48 e contro il c. 3, ultimo periodo, dell'art. 28. Sempre in relazione all'art. 28, c. 3, sono invece ritenute **infondate** le doglianze relative all'asserita **unilateralità della decisione** statale. Il decreto cui appartengono le norme censurate, strettamente collegato alla legge di stabilità (cfr. sent. 6/2015), afferisce infatti all'attività statale di fissazione dei principi generali di coordinamento della finanza pubblica, applicabili anche alle regioni ad autonomia speciale e resi “ancor più pregnanti nel quadro delineato dell'art. 1, comma 1, della legge costituzionale 10 aprile 2012” (sentt. 175 e 39/2014, 60/2013). Quadro all'interno del quale la **tempestività degli adempimenti nazionali rispetto ai vincoli (anche temporali) europei** non può “essere mess[a] in pericolo dalla necessità, per lo

Stato, di attendere di avere completato l'iter di negoziazione con ciascun ente territoriale" (da ultimo cfr. sent. 19/2015). Ad una *ratio* analoga risponde anche il metodo dell'accantonamento, volto ad assicurare **l'effettivo contributo delle autonomie**: venendo disposto su somme appartenenti agli enti territoriali, esso non determina peraltro una "sostituzione dello Stato alle autonomie speciali nella titolarità del gettito", risolvendosi "nell'omessa erogazione di somme che queste ultime non avrebbero comunque potuto impiegare". Quanto allo schema dell'**accordo** previsto dall'art. 27, l. 42/2009, in assenza di un suo recepimento negli statuti speciali, esso mantiene il rango di legge ordinaria, potendo quindi essere **derogato** (pur in via transitoria) **dal legislatore statale** "specie in un contesto di grave crisi economica" (sentt. 193/2012, 46/2015, 23/2014). Resta fermo il necessario rispetto del principio di leale collaborazione nell'attuazione della disciplina, da realizzarsi attraverso un autentico confronto con le autonomie (sent. 19/2015).

Altrettanto **infondate** sono le questioni relative al c. 6 dell'art. 28 e ai c. da 7 a 10. L'unica ad essere **fondata** tra le questioni proposte è infine quella promossa dalla Valle d'Aosta relativamente al **metodo per la fissazione dei criteri di individuazione del maggior gettito** risultante dall'applicazione del decreto, riservato all'erario per i primi 5 anni. Avendo omesso di prevedere l'**intesa** con il Presidente della giunta regionale, e riservato l'individuazione di tali criteri al Ministro dell'economia e delle finanze, la norma si pone infatti in contrasto con **l'art. 8, l. 690/1981**, che la Corte ha ritenuto modificabile "solo con il procedimento previsto dall'art. 48-bis dello statuto" della regione Valle d'Aosta (sent. 133/2010). Non supplisce a tale omissione la previa comunicazione dei criteri di individuazione del gettito alla regione speciale da parte del ministero, dal momento che l'intesa si concretizza in una negoziazione diretta e non in un mero onere informativo (sentt. 337/1989, 116/1994; cfr. anche 65/2015). [Marta Morvillo]

ACCISE SU PRODOTTI SOSTITUTIVI DEL TABACCO: MANIFESTA IRRAGIONEVOLEZZA E VIOLAZIONE DELLA RISERVA DI LEGGE IN MATERIA DI PRESTAZIONI PATRIMONIALI IMPOSTE

Corte Cost., sent. 15 aprile-15 maggio 2015, n. 83, Pres. Criscuolo, Red. Amato

Giudizio di legittimità in via incidentale

[Art. 62-quater, d.lgs 26 ottobre 1995, n. 504]

(Artt. 3, 23, 41 e 97 Cost.)

La questione di legittimità ha ad oggetto la disciplina delle modalità di tassazione dei prodotti succedanei dei tabacchi lavorati. Tale materia viene peraltro successivamente modificata dall'art. 1, comma 1, lettera f), del d.lgs 188/2014, circoscrivendo quindi gli effetti della disposizione censurata, nonché la sua rilevanza ai fini del giudizio di legittimità, alle obbligazioni sorte in vigenza di essa. La Consulta si pronuncia con una sentenza di accoglimento parziale. La disciplina censurata prevede l'estensione del regime di accise previsto per i prodotti a base di nicotina a sostanze non contenenti nicotina. In merito, la normativa viola l'art. 3 per manifesta **irragionevolezza**, in quanto "assoggetta ad un'aliquota unica e indifferenziata una serie eterogenea di sostanze, non contenenti nicotina, e di beni, aventi uso promiscuo". La scelta operata dal legislatore appare irragionevole alla luce del fatto che la **ratio giustificatrice** del regime delle accise con riferimento ai tabacchi, sita nel disfavore con cui è visto consumo di una sostanza dannosa per la salute, non può parimenti rinvenirsi in relazione al commercio di prodotti

contenenti sostanze diverse dalla nicotina. La normativa si pone altresì in contrasto con l'art. 23, allorché “la sola indicazione dell' idoneità a sostituire il consumo dei tabacchi lavorati – riferita ai prodotti non contenenti nicotina, e ai dispositivi che ne consentono il consumo – evidenzia [...] **l'indeterminatezza della base imponibile e la mancata indicazione di specifici e vincolanti criteri direttivi**, idonei ad indirizzare la discrezionalità amministrativa nella fase di attuazione della normativa primaria”. La Corte ravvisa in proposito una violazione della riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali imposte: **non può ritenersi sufficiente ai fini della copertura della riserva relativa richiesta dall'art. 23 la predisposizione di una norma “in bianco”**, “genericamente orientata ad un principio-valore”, essendo necessario che dalla fonte primaria sia chiaramente ricavabile l'entità della prestazione imposta (sent. 115/2011). [E. Pattaro]

QUANDO L'ATTO È ILLEGITTIMO, MA IL RICORSO È INAMMISSIBILE

Corte cost., sent. 29 aprile-15 maggio 2015, n. 86, Pres. Criscuolo, red. Zanon

Giudizio per conflitto di attribuzione tra enti

[Note del Ragioniere generale dello Stato del 14/05/2013, n. 41906 e del 26/11/2013, n. 97572; Relazioni ispettive dei Servizi ispettivi di finanza pubblica MEF 15/10/2013]

(Artt. 114, 117, 118 e 119 Cost.)

Sostiene la ricorrente Regione Liguria che **una verifica amministrativo-contabile in materia di scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica sarebbe lesiva della sfera regionale di attribuzioni costituzionali, definita dagli artt. 114, 117, 118 e 119 Cost.** Tale verifica sarebbe viziata per carenza di potere, perché disposta sulla base di una disposizione normativa – l'art. 5 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 (*Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42*) – che **la Corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittima, con sentenza n. 219 del 2013, proprio nella parte in cui consentiva lo svolgimento di generalizzate verifiche ispettive sull'attività amministrativa e contabile delle Regioni.** In specie, “quantomeno con riferimento alla parte di ricorso avverso la verifica in materia di scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica”, “il quadro normativo di riferimento a disposizione della ricorrente è mutato, in seguito alla sentenza n. 219 del 2013, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma sulla quale la verifica ispettiva si fondava”. Tuttavia, **il ricorso è inammissibile per tardività, in quanto la Regione Liguria ha contestato la spettanza, in capo allo Stato, del potere di effettuare verifiche ispettive, senza però aver impugnato la nota del 14 maggio 2013 del Ragioniere generale dello Stato, che tali verifiche ha disposto**, essendosi limitata a censurare la nota ministeriale del 26 novembre 2013, con cui sono state trasmesse le relazioni degli ispettori, nonché tali relazioni. La giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere **inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra enti proposto contro atti consequenziali di atti anteriori non impugnati** (sentenze n. 130 del 2014, n. 207 e n. 72 del 2012 e n. 369 del 2010), cosicché la nota del 14 maggio 2013 del Ragioniere generale dello Stato, che aveva disposto le verifiche in discussione, **avrebbe dovuto essere impugnata con decorrenza dalla data di pubblicazione della sentenza 219 del 2013**, dalla quale era sorto l'interesse della Regione a ricorrere. [M. Belletti]

INFORMATIZZAZIONE DELLA GESTIONE DELLE P.A. E RISCOSSIONE DELL'IRPEF: ANCORA SUI LIMITI FINANZIARI ALLE REGIONI Speciali

Corte Cost., sent. 14 aprile-26 maggio 2015, n. 89, Pres. Criscuolo, Red. Coraggio

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 1, c. 402, l. 27 dicembre 2013, n. 147]

(Artt. 97, co. 1, 81, co. 6 e 119, co. 1 e 6, Cost.)

La Regione Sicilia impugna diverse disposizioni della l. n. 147 del 2013 (**I. di stabilità 2014**), ma con la decisione in epigrafe **la Corte delimita l'oggetto della questione al co. 402 dell'art. 1**, che prevede «**l'estensione del sistema "Service Personale Tesoro (SPT), ora NoiPA, per il trattamento dei ruoli di spesa fissa, concernenti le buste paga del personale di tutte le amministrazioni centrali, gestito dal Ministero dell'Economia e delle finanze, anche alle amministrazioni del Comparto sicurezza-difesa [...], che ne erano state escluse fino ad ora**», nell'ambito della «complessiva riorganizzazione delle modalità di gestione dei pagamenti delle amministrazioni statali, in funzione di razionalizzazione delle risorse». La doglianza della Regione verte sulla «**sottrazione del relativo gettito IRPEF derivante dalla localizzazione fuori dal territorio siciliano della fase della riscossione delle ritenute alla fonte sui redditi da lavoro dipendente in questione**», in violazione dell'art. 36 Statuto reg., nonché degli artt. 81, co. 6, 97, co. 1 e 119, co. 1 e 6, Cost. La Corte dichiara **inammissibile la q.l.c. in relazione ai primi due parametri costituzionali**, sulla base della propria consolidata giurisprudenza in tema di **interesse a ricorrere delle Regioni** (cfr. da ultime sentt. n. 33/2011, 199/2012, 8/2013 e 229/2013). **Parimenti inammissibile è la q.l.c. riferita all'art. 119 Cost. Non fondata nel merito è invece la questione relativa alla violazione dell'autonomia finanziaria** (rif. art. 36 Statuto) **e dei principi di certezza delle entrate, di affidamento e di corrispondenza tra risorse e funzioni pubbliche**. Quanto al primo profilo, la Corte riconosce che **a seguito dell'emanazione della norma impugnata la Regione subisce «la sottrazione delle ritenute sulle retribuzioni del personale in questione»**; tuttavia, «l'incidenza negativa sulle finanze regionali è [...] **l'effetto solo indiretto della norma impugnata** che ha ad oggetto non l'imposta sul reddito delle persone fisiche né la sua devoluzione, bensì una diversa disciplina contabile e organizzativa della gestione dei pagamenti stipendiali effettuati dalle amministrazioni centrali dello Stato». La disposizione **«deve pertanto ricondursi alla previsione dell'art. 117, secondo comma, Cost., con riferimento sia alla lettera e) [...], sia alla lettera g)»**. La conclusione è che **«il danno lamentato dalla Regione, pur sussistente, non può [...] mettere in discussione l'esercizio di un potere tipico dello Stato**, per di più rispondente nel caso di specie ad evidenti principi di razionalità sia organizzativa che economica». In relazione ai principi di certezza delle entrate, di affidamento e di corrispondenza tra risorse e funzioni pubbliche, l'infondatezza deriva dall'**inesistenza di un «principio di invarianza di gettito per la Regione siciliana in caso di modifica di tributi erariali»** (cfr. sent. n. 241/2012) e che per gli altri profili «la Regione non ha fornito alcuna dimostrazione che la riduzione di gettito renda impossibile lo svolgimento delle funzioni regionali». In chiusura la Corte sottolinea tuttavia che «gli effetti, mediati ma rilevanti, conseguenti alle connessioni tra la norma impugnata e la disciplina della riscossione dell'IRPEF, debbano **indurre le parti ad una riflessione sull'opportunità di porre in essere meccanismi pattizi nello spirito di leale collaborazione**». [C. Bergonzini]

MISURE DI PREVENZIONE PATRIMONIALE E TUTELA DEI CREDITI DEL LAVORATORE

Corte Cost., sent. 11 febbraio -28 maggio 2015, n. 94, Pres. Criscuolo, Red. Frigo

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 1, cc. 198-206, l. 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)»]

(Artt. 3, 24, 36 Cost.)

Oggetto di ricorso in via incidentale è la disciplina transitoria prevista dalla Legge di stabilità 2013 in materia di **tutela dei diritti dei terzi** a fronte dei provvedimenti ablatori su beni del debitore, nel caso di applicazione a quest'ultimo di **misure di prevenzione patrimoniale**. La materia ha trovato una disciplina organica nell'ambito del d.lgs. n. 159 del 2011 (Codice Antimafia), non applicabile tuttavia alle procedure già instaurate all'epoca di entrata in vigore della normativa (13 ottobre 2011). Ai casi sorti precedentemente sono destinate le disposizioni transitorie in oggetto, impugnate dal giudice *a quo* nella parte in cui non includono tra i soggetti legittimati a valersi della speciale procedura di accertamento dei crediti, ivi disciplinata, anche i lavoratori dipendenti. A parere della Corte costituzionale la disciplina in esame contrasta con l'art. 36 c. 1 Cost., in quanto idonea a pregiudicare il **diritto del lavoratore «ad una retribuzione proporzionata** alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa». «Stante il generale divieto di iniziare o proseguire azioni esecutive sui beni confiscati – chiariscono i giudici- la misura patrimoniale rischia, infatti, di privare *ex abrupto* il lavoratore della possibilità di agire utilmente *in executivis* per il pagamento delle proprie spettanze». La disciplina non può essere, infatti, considerata giustificata nell'ottica di un **bilanciamento** tra gli interessi contrapposti coinvolti: la salvezza dei crediti di persone incolpevoli e l'effettività dei meccanismi di espulsione dei beni dal circuito dell'economia criminale. Nella specie, secondo i giudici, non di bilanciamento si tratta, «ma di un sacrificio puro e semplice» (sent. 317/2009) dell'interesse contrapposto del lavoratore. Tra le disposizioni impugnate è sufficiente tuttavia, chiariscono i giudici, incidere sul solo comma 198, trattandosi della previsione normativa che regge quelle dei commi successivi, identificando i creditori cui esse si riferiscono. Tale comma è pertanto considerato «costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non include tra i creditori che sono soddisfatti nei limiti e con le modalità ivi indicati anche i titolari di crediti da lavoro subordinato». Restano assorbite le ulteriori censure di incostituzionalità sollevate dal giudice *a quo* [C. Bologna].

NO AL PATTEGGIAMENTO PER I REATI TRIBUTARI, SE NON NEI CASI PREVISTI DAL D.LGS. 74/2000

Corte Cost., sent. 14 maggio-28 maggio 2015, n. 95, Pres. Criscuolo, Red. Frigo

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Artt. 12, c. 2 bis, e 13, c. 2 bis, d.lgs. 10/03/2000, n. 74, aggiunti dall'art. 2, c. 36 vices semel, lett. h) ed m), d.l. 13/08/2011, n. 138, conv. in l. 14/09/2011, n. 148.]

(artt. 3, 24, 25, c. 2, 27, c. 1 e 3)

Il Tribunale ordinario di La Spezia, investito del processo penale nei confronti di cinque persone, imputate del reato di associazione per delinquere costituita allo scopo di commettere reati tributari e fallimentari, nonché, in concorso tra loro e con altri soggetti, dei delitti tributari di cui al d.lgs. n. 74/2000 e del delitto di bancarotta fraudolenta impropria, solleva questione di legittimità costituzionale degli artt. 12, c. 2-bis, e 13, c. 2-bis, d.lgs. n. 74 del 2000, i quali rispettivamente prevedono che non trova applicazione l'istituto della sospensione condizionale della pena quando l'ammontare dell'imposta evasa sia superiore al 30 per cento del volume d'affari e sia altresì superiore a tre milioni di euro (art. 12, c. 2-bis) e che può essere richiesto il cd. «patteggiamento» (ai sensi dell'art. 444 c.p.p.) solo quando sia avvenuto il pagamento del debito tributario e delle relative sanzioni amministrative (art. 13). La Corte inverte l'ordine delle questioni sollevate, in quanto il giudice a quo si trova a dover decidere su una richiesta di applicazione della pena subordinata alla concessione della sospensione condizionale (art. 444, c. 3, c.p.p.). Ne risulta che, secondo la Corte, va preliminarmente chiarito se il «patteggiamento» sia ammesso in relazione ai reati per cui si procede. Solo se la risposta è positiva ci si può interrogare sulla realizzabilità della condizione cui la richiesta è subordinata. La Corte afferma che con la norma sottoposta a scrutinio, il legislatore ha introdotto una esclusione oggettiva dal «patteggiamento», riferita alla generalità dei delitti in materia tributaria previsti dal d.lgs. n. 74/2000. Pur riconoscendo che **la facoltà di chiedere i riti alternativi** – quando è riconosciuta – **costituisce una modalità**, tra le più qualificanti ed incisive (237/2012, 148/2004), **di esercizio del diritto di difesa** (273/2014, 333/2009, 219/2004), la Corte osserva che **non vulnera il nucleo incompressibile del diritto di difesa** la previsione legislativa che limita tale facoltà in rapporto ad una determinata categoria di reati. La Corte osserva anche che, di norma nei reati tributari vi è, di regola una diretta correlazione tra entità del danno cagionato e risorse economiche del reo (ove questi si identifichi nel contribuente persona fisica), o da lui comunque gestite (ove si tratti dell'amministratore o del liquidatore di società o enti), posto che il profitto conseguente al reato corrisponde all'imposta sottratta al fisco. Per queste ragioni la Corte ritiene infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 e, di conseguenza, ritiene inammissibile, per **difetto di rilevanza**, l'altra questione di costituzionalità proposta sull'art. 12 del d.lgs. 74/2000. [S. Calzolaio]

ANCORA UNA SFORBICIATA ALLA LEGGE N. 40 DEL 2004: VIA LIBERA ALLA DIAGNOSI PREIMPIANTO

Corte Cost., sent. 14 maggio 2015, n. 96, Pres. Criscuolo, Red. Morelli

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[L. 19 febbraio 2004, n. 40, art. 1, c. 1, 2 e 4]

(art. 3, c. 1, e 32 Cost.)

Dopo essere stato affrontato dalla Corte EDU nella nota sentenza *Costa e Pavan c. Italia* del 2012, giunge alla Consulta il problema dell'**impossibilità per le coppie fertili di accedere alla diagnosi preimpianto nell'ambito della procreazione medicalmente assistita finalizzata a prevenire la nascita di figli affetti da patologie genetiche ereditarie**. Pur senza affrontare lo specifico profilo di violazione del parametro interposto CEDU, la Corte segue sostanzialmente lo stesso argomento utilizzato dalla Corte di Strasburgo, ossia quello dell'**irragionevolezza** di una disciplina che, da un lato non consente un simile intervento diagnostico-terapeutico, ma dall'altro lato consente, dopo l'inizio della gravidanza, il **ricorso all'aborto terapeutico** (ex art. 6, co. 1, *lett. b*), della legge n. 178/194). Oltre a inficiare per irragionevolezza la norma in questione, tale possibile esito la rende anche **contraria al diritto alla salute**, ex art. 32 Cost., per non essere il sacrificio della salute della madre compensato dalla tutela del concepito, che sarebbe successivamente esposto alla legittima scelta di abortire della madre (come avvenuto nei casi *a quibus*, relativi a madri che avevano già fatto ricorso ad aborti terapeutici; *idem* dicasi del caso *Costa e Pavan*, cit.). Degno di nota il fatto che la Corte dichiara **assorbiti gli altri parametri invocati** dal giudice *a quo*: l'art. 2 Cost., su cui si fonderebbe "il diritto della coppia a un figlio 'sano' e il diritto di autodeterminazione nelle scelte procreative"; l'art. 3 Cost., per l'irragionevole discriminazione rispetto alla deroga già operata in via amministrativa per il caso di coppie in cui l'uomo risulti affetto da malattie virali contagiose trasmissibili per via sessuale (Linee guida del Ministero della salute del 11 aprile 2008); l'art. 117, co. 1, Cost., in relazione agli artt. 8 e 14 CEDU. Si trattava di casi in cui la Corte era chiamata a sciogliere questioni delicate, in particolare: a riconoscere un principio come quello del **diritto a un figlio 'sano'**, le cui implicazioni possono evidentemente essere assai controverse, o a un principio così ampio come quello dell'**autodeterminazione nelle scelte procreative**; a operare un sindacato d'eguaglianza rispetto a un *tertium comparationis* costituito da un atto sublegislativo di cui è problematica la stessa natura di fonte (**le Linee guida del Ministro**); a confrontarsi con una decisione della Corte EDU di cui, dopo la recente sent. n. 49 del 2015, occorrerebbe vagliare la natura di 'indirizzo consolidato' affinché possa integrare il parametro interposto rispetto all'art. 117, co. 1, Cost. Quanto ai **rapporti con la CEDU**, in ogni caso, la Corte non perde occasione per **negare** la possibilità di risolvere simili contrasti ricorrendo alla **disapplicazione** (nonostante la sovrapposibilità del caso a quello già ritenuto a Strasburgo in violazione della CEDU, *Costa e Pavan*, cit.), ricordando i precedenti in cui essa aveva negato l'equiparabilità della CEDU al diritto dell'UE, anche a seguito del richiamo operato dall'art. 6, paragrafo 3, del nuovo TUE. In conclusione la Corte invoca come **opportuno**, ma a quanto sembra non *necessario* ai fini dell'immediata efficacia dell'annullamento della disposizione impugnata, l'**intervento legislativo che introduca disposizioni apposite per individuare (anche periodicamente in base all'evoluzione scientifica) le patologie che possano giustificare l'accesso alla procreazione medicalmente assistita di coppie fertili** e correlative procedure di accertamento, con connessa autorizzazione delle strutture abilitate ad effettuarle. Il riferimento alla necessità che le patologie geneticamente trasmissibili siano accertate da apposite strutture pubbliche lo si rinviene anche nel dispositivo. [A. Guazzarotti]

NECESSITÀ DELLA PUBBLICA UDIENZA NEL PROCEDIMENTO INNANZI IL TRIBUNALE DI SORVEGLIANZA

Corte cost., sent. 15 aprile- 5 giugno, n. 97, Pres. Criscuolo- Rel. Frigo

Questione di legittimità in via incidentale

[artt. 666, comma 3, e 678, comma 1, c.p.p.]

(artt. 111, primo comma, e 117, Cost.)

Il Tribunale di sorveglianza di Napoli dubita della legittimità costituzionale della disposizione combinata degli artt. 666, comma 3, e 678, comma 1, del codice di procedura penale, nella parte in cui non consente che il procedimento davanti al tribunale di sorveglianza nelle materie di sua competenza si svolga, su istanza degli interessati, nelle forme dell'**udienza pubblica**. La Questione viene ritenuta **fondata** dalla Corte, richiamando le sentenze n. 93 del 2010 e n. 135 del 2014. Il regime si rivela, anche, incompatibile con la garanzia della pubblicità dei procedimenti giudiziari, sancita dall'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, così come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, e, di conseguenza, con l'art. 117, primo comma, Cost., rispetto al quale la citata disposizione convenzionale assume una valenza integrativa, quale «norma interposta». La Corte europea dei diritti dell'uomo ha già avuto modo di ritenere in contrasto con l'art. 6 della Cedu taluni procedimenti giurisdizionali dei quali la legge italiana prevedeva la trattazione in forma camerale. Ciò è avvenuto, in specie, con riguardo al procedimento applicativo delle misure di e al procedimento per la riparazione dell'ingiusta detenzione. Di conseguenza anche nel caso in esame, ai fini del rispetto della garanzia prevista dall'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, **occorre che le persone coinvolte nel procedimento abbiano la possibilità di chiedere il suo svolgimento in forma pubblica**. Gli artt. 666, comma 3, e 678, comma 1, cod. proc. pen. vanno dichiarati, pertanto, costituzionalmente illegittimi, nella parte in cui non consentono che, su istanza degli interessati, il procedimento davanti al tribunale di sorveglianza nelle materie di sua competenza si svolga nelle forme dell'udienza pubblica. [C. Camposilvan]

SEMPLIFICARE SÌ, SANZIONARE NO: ILLEGITTIMA LA SANZIONE SULLA MANCATA COMUNICAZIONE DEI COMPENSI PER INCARICHI ESTERNI

C. Cost., sent. 29 aprile-5 giugno 2014, n. 98 - Pres. Criscuolo, red.
Grossi

Giudizio di legittimità in via incidentale

[art. 53.15 d.lgs. n.165/2001]

(artt. 3, 24, 76 e 77 Cost.)

La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 53, comma 15 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, per violazione degli artt. 3 e 76 Cost., nella parte in cui prevedeva una **sanzione amministrativa** pecuniaria a carico di enti pubblici economici e soggetti privati che conferiscono **incarichi retribuiti** a dipendenti pubblici, **senza dare comunicazione** alle amministrazioni di appartenenza dell'ammontare dei compensi erogati. Tale sanzione si aggiunge ad analoga misura prevista, dal medesimo decreto, per il conferimento di incarichi senza autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza. Essa è stata introdotta dal d.lgs. n. 80/1998, che ha modificato il d.lgs. n. 29/1993, ed è poi confluita nell'attuale art. 53 d.lgs. n. 165/2011. Né la legge di delega n. 421/1990 (alla quale è seguito il d.lgs. n. 29/1993), né la legge di delega n. 59/1997 (cui è

succeduto il d.lgs. n. 80/1998) conferivano al legislatore delegato il potere di prevedere sanzioni in caso di mancato rispetto degli obblighi di comunicazione all'amministrazione di appartenenza. In effetti, «un meccanismo di tipo sanzionatorio privo di espressa indicazione nell'ambito della delega» deve essere sottoposto ad uno scrutinio particolarmente «delicato» di «conformità»: **da «una direttiva intesa a conferire al legislatore delegato il compito di prevedere come obbligatoria una determinata condotta», non può essere necessariamente ricompresa «la facoltà di stabilire eventuali correlative sanzioni per l'inosservanza di quest'obbligo, posto che, in linea di principio, la sanzione non rappresenta affatto l'indispensabile corollario di una prescrizione».** Quest'ultima, infatti, è suscettibile di «svolgere, di per sé, una propria autosufficiente funzione, richiedendo e ottenendo un'esauriente ed efficace osservanza». Inoltre, poiché la sanzione è di uguale entità alla misura sanzionatoria prevista per la mancata autorizzazione, da parte della p.a., al conferimento di incarichi, essa tratta in modo uguale condotte tra loro non assimilabili quanto a gravità, determinando, peraltro, un automatismo «non poco contrastante con i principi di proporzionalità ed adeguatezza» delle sanzioni amministrative». [C. Caruso]

NO AI “CANILI” IN DEROGA ALLE NORME DI TUTELA AMBIENTALE

Corte Cost., sent. 13 maggio – 15 giugno 2015, n. 99, Pres. Criscuolo, Red. Zanon

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Comma 6-ter nell'art. 8 della legge della Regione Veneto 28 dicembre 1993, n. 60 (“Tutela degli animali d'affezione e prevenzione del randagismo”) introdotto dall'art. 2 della legge della Regione Veneto 19 giugno 2014, n. 17]

(Art. 117, primo comma e secondo comma, lett. s) Cost.)

Con la legge regionale n. 17 del 2014, la Regione Veneto ha approvato alcune modifiche alla propria normativa in materia di tutela degli animali d'affezione, finalizzate, da una parte, a vietare l'uso della catena e di simili meccanismi di contenzione per cani e gatti e, dall'altra, a favorire la realizzazione di recinzioni e di ricoveri adeguati per gli stessi, secondo le indicazioni tecniche che sarebbero state approvate dalla Giunta regionale. Tali strutture avrebbero potuto essere realizzate **«anche in deroga alla normativa regionale e agli strumenti territoriali, ambientali, urbanistici ed edilizi».** Ad avviso della Corte – che ha accolto la tesi della difesa erariale – tale ultima disposizione si porrebbe in contrasto con la competenza esclusiva statale in materia di tutela ambientale (cfr., tra le molte, sentt. nn. 58 e 303 del 2013). In particolare, non sarebbe ipotizzabile l'interpretazione in senso “restrittivo” della disposizione in parola (prospettata dalla Regione), secondo la quale la deroga avrebbe riguardato i soli strumenti ambientali “regionali” e non quelli “statali”. Al contrario «l'utilizzo dei normali criteri ermeneutici porta ad escludere che tale interpretazione abbia pregio: **la deroga per la realizzazione delle strutture e delle recinzioni in parola è esplicitamente riferita alla sola legislazione regionale, mentre l'aggettivo “regionale” non è più riprodotto con riferimento alla deroga agli strumenti ambientali,** territoriali, urbanistici ed edilizi». Conseguentemente, la Corte ha pronunciato l'illegittimità della disposizione per la sola parte che consentiva di derogare agli “strumenti ambientali”. [F. Conte]

LE SOGLIE DI PUNIBILITÀ DIFFERENZIATE PER I REATI TRIBUTARI: LA CORTE TROVA LE DIFFERENZE

Corte cost., sent. 13 maggio – 5 giugno 2015, n. 100, Pres. Criscuolo, Red. Frigo

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[D.lgs. 10 marzo 2000, n. 74, art. 10-*bis*]

(Costituzione, artt. 3 e 24)

La sentenza dichiara infondate le questioni di costituzionalità sollevate in riferimento all'art. 3 Cost. sull'art. 10-*bis* del d.lgs. 10 marzo 2000, n. 74, che punisce l'**omesso versamento di ritenute d'acconto da parte del sostituto d'imposta**, censurato nella parte in cui prevede – per i fatti commessi prima del 18 settembre 2011 – una soglia di punibilità fissata, per ciascun periodo di imposta in euro, in euro 50.000, anziché in euro 103.291,38. I giudici rimettenti avevano ravvisato un primo profilo incostituzionalità nella **disparità di trattamento rispetto a quanto previsto per i delitti di infedele o omessa dichiarazione** di cui agli artt. 4 e 5 del d.lgs. n. 74 del 2000, per i quali le soglie di punibilità sono stabilite rispettivamente in euro 77.468,53 e in euro 103.291,38. Questo stesso disallineamento aveva condotto la Corte a dichiarare parzialmente illegittimo l'art. 10-*ter* del d.lgs. n. 74 del 2000, che punisce il reato di omesso versamento dell'imposta sul valore aggiunto. La sentenza n. 80 del 2014, infatti, aveva rilevato che questa discrasia determinava una conseguenza illogica e lesiva del principio di eguaglianza nel caso in cui l'IVA dovuta dal contribuente si situasse nell'intervallo tra la soglia di 50.000 euro e quelle previste per i reati di infedele od omessa dichiarazione, perché in tale caso chi avesse presentato regolarmente la dichiarazione IVA senza versare l'importo di cui si era riconosciuto debitore era trattato in modo peggiore rispetto a chi non avesse presentato affatto la dichiarazione, o avesse presentato una dichiarazione inveritiera, evadendo del pari l'imposta. Pertanto, con sentenza sostitutiva, la Corte aveva innestato nella fattispecie di cui all'art. 10-*ter* la più alta delle due soglie di punibilità.

Nel presente caso, invece, la Corte esclude che la soglia prevista dall'art. 10-*bis* possa determinare lo stesso effetto distortivo. Infatti, il sostituto d'imposta che omette di versare le ritenute certificate risponde penalmente solo per il reato di cui all'art. 10-*bis*, tanto se egli ha regolarmente assolto i propri obblighi dichiarativi, quanto se non ha presentato alcuna dichiarazione o ne ha presentata una infedele. Ne consegue la **inidoneità degli artt. 4 e 5 del d.lgs. n. 74 del 2000 a fungere da *tertia comparationis***. Con riferimento al secondo profilo di incostituzionalità, incentrato sul **raffronto con la fattispecie di omesso versamento dell'IVA rimodulata dalla sentenza n. 80 del 2014** e basato sull'assunto che i delitti di cui agli artt. 10-*bis* e 10-*ter* costituiscono "*fattispecie gemelle*", la Corte rileva che sussistono **elementi differenziali tra le due fattispecie tali da precludere la prospettata comparazione** (quali l'attinenza dei due reati a tributi distinti, i diversi destinatari, la storia normativa delle due previsioni punitive). [F. Corvaja]

LA MODULAZIONE DELLE GARANZIE DIFENSIVE NELLE MISURE DI PREVENZIONE

Corte Cost., Sent. 15 aprile – 9 giugno 2015, n. 106, Pres. Criscuolo, Red. Lattanzi

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 4, comma 11, della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (*Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità*); art. 3-ter, secondo comma, della legge 31 maggio 1965, n. 575, (*Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniere* - ora: artt. 10, comma 3, e 27, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, *Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136*)]

(artt. 3, 24 Cost.)

La Suprema Corte di Cassazione ha sollevato q.l.c. in relazione ad una questione piuttosto dibattuta sia in dottrina sia in giurisprudenza: se siano conformi al dettato costituzionale le previsioni secondo cui avverso il provvedimento che dispone la misura della confisca dei beni nell'ambito dei procedimenti di prevenzione possa essere presentato ricorso in Cassazione deducendo il solo vizio della violazione di legge e non anche i vizi ulteriori, fra cui quello di motivazione, indicati all'art. 606 c.p.p. Secondo la Consulta, tuttavia, sono **infondate** sia le censure prospettate in relazione alla presunta violazione dell'art. 3 Cost.; sia le censure prospettate in relazione alla presunta violazione dell'art. 24 Cost. In relazione alla **prima censura**, si era rilevato un possibile contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto la limitazione imposta alla confisca di prevenzione non sarebbe stata razionalmente giustificabile nella comparazione con l'ipotesi di confisca prevista dall'art. 12-sexies del d.l. n. 306 del 1992 (convertito in legge dalla l. 356 del 1992), impugnabile anche per i vizi di motivazione previsti dall'art. 606, comma 1, lett. c) c.p.p. In relazione alla **seconda**, invece, la Cassazione aveva prospettato la violazione dell'art. 24 Cost. perché «proprio con riguardo alla confisca di prevenzione, siccome basata su un presupposto oggettivamente più “debole” di quello rappresentato da una condanna penale», richiesto dalla confisca dell'art. 12-sexies del d.l. n. 306 del 1992, «il diritto di difesa, a parità di conseguenze pregiudizievoli derivanti dall'applicazione dell'una o dell'altra delle misure in questione, dovrebbe essere maggiormente garantito». Il Giudice delle leggi, ricostruita la **ratio** sottesa alla previsione legislativa della misura di prevenzione patrimoniale della confisca (unitamente al sequestro), ha evidenziato lo **stretto collegamento fra misure personali e misure patrimoniali**, «nel senso che il sequestro dei beni poteva essere disposto solo nell'ambito di un procedimento relativo alle misure personali, di cui la confisca presupponeva l'applicazione», ricordando, peraltro, di essersi già pronunciata – nel senso dell'infondatezza – di censure analoghe a quelle di cui al procedimento *de quo*, prospettate però relativamente alle misure di prevenzione personali (cfr. sent. n. 321 del 2004 sopra citata). In tale decisione, peraltro, si era già rilevato come fosse «giurisprudenza costante [...] che le forme di esercizio del diritto di difesa possano essere diversamente modulate in relazione alle caratteristiche di ciascun procedimento, allorché di tale diritto siano comunque assicurati lo scopo e la funzione (v. tra molte ordinanze n. 352 e n. 132 del 2003). Di conseguenza non può ritenersi lesivo dei parametri evocati che i vizi della motivazione siano variamente considerati a seconda del tipo di decisione a cui ineriscono» (ma cfr. altresì la sent. n. 21 del 2012). Inoltre, per sostenere la violazione dell'art. 3 Cost. non può farsi utilmente riferimento, come *tertium comparationis*, alla confisca prevista dall'art. 12-sexies del d.l. n. 306 del 1992, dato che recentemente la Corte di cassazione, a sezioni unite, ha negato la possibilità di equiparare le due forme di confisca (cfr. Cass., S.U. penali, 29 maggio 2014, n. 33451). Il procedimento di prevenzione e il procedimento penale, nella cui cornice viene applicata la confisca dell'art. 12-sexies del d.l. n. 306 del 1992, sono dotati di proprie peculiarità, sia per l'aspetto processuale, sia per quello dei presupposti sostanziali (cfr. sentt. n. 21 del 2012 e n. 335 del 1996). La Corte Costituzionale conclude rilevando come,

essendo stata già considerata non costituzionalmente illegittima la limitazione dei motivi di ricorso con riguardo alle misure personali (cfr. sent. 321 del 2004) sarebbe irrazionale il sistema che si verrebbe a delineare ritenendo invece fondata l'analoga questione relativa alla confisca di prevenzione, atteso che le due fattispecie si fondano sul medesimo giudizio di pericolosità. Si determinerebbe, infatti, una differente estensione del sindacato della Corte di cassazione sul provvedimento impugnato a seconda che venga in rilievo una misura personale o una misura patrimoniale, e l'irrazionalità sarebbe tanto più evidente «qualora le due misure fossero adottate con lo stesso provvedimento, come appunto è avvenuto nel giudizio a quo». [C. Drigo].

I PRESIDENTI DEI GRUPPI CONSILIARI REGIONALI NON SONO AGENTI CONTABILI

Corte Cost., sent. 29 aprile – 9 giugno 2015, n. 107, Pres. Criscuolo, Red. Coraggio

Conflitto di attribuzione tra enti

[Decreti della Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Toscana, 10 luglio 2013, nn. 13, 14, 15, 16, 17, 18 e 19; decreto della Corte dei conti, sezione terza giurisdizionale centrale di appello, 8 novembre 2013, n. 14]

(Artt. 5, 101, c. 2, 103, c. 2, 114, 117, 119, 121, 122, c. 4, 123, 134, c. 1 Cost.)

Non spetta allo Stato, e per esso alla Corte dei conti, esercitare la **giurisdizione contabile sui presidenti dei gruppi consiliari regionali**. Tanto i gruppi consiliari regionali, quanto i loro presidenti si connotano quali organi del consiglio regionale dotati di un ruolo spiccatamente politico: i primi in quanto “espressione, nell’ambito del consiglio stesso, dei partiti o delle correnti politiche che hanno presentato liste di candidati al corpo elettorale” (sent. 187/1990, ma anche 1130/1988 e 39/2014), i secondi in quanto dotati di funzioni di “rappresentanza, direttive e organizzative”. A fronte di tali attribuzioni e della necessaria autonomia che ne deriva (sent. 187/1990), il **maneggio di denaro pubblico** da parte dei presidenti dei gruppi appare meramente **occasionale** (potendo questi avvalersi della tesoreria regionale) e **strumentale** all’esercizio della rispettiva sfera di autonomia istituzionale. Esso dunque **non ne muta “la natura eminentemente politica e rappresentativa”**, ma si traduce piuttosto nella **carenza del requisito soggettivo** per la sottoposizione al giudizio di conto, ossia della qualifica di **agente contabile** (così le stesse sezioni riunite della Corte dei conti nella sent. 30/2014). Restano comunque impregiudicate da un lato la responsabilità amministrativa, contabile ed eventualmente penale dei presidenti dei gruppi che utilizzino in modo illegittimo le risorse pubbliche, dall’altro le attribuzioni delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti rispetto ai rendiconti dei gruppi consiliari, introdotte dal **d.l. 174/2012** successivamente alla presentazione dei ricorsi in questione. [Marta Morvillo]

A PROPOSITO DI CLAUSOLE COMPROMISSORIE NEI CONTRATTI CON LA P.A.

Corte Cost., sent. 13 maggio – 9 giugno 2015, n. 108, Pres. Criscuolo, Red. De Pretis

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[L. 6 novembre 2012, n. 190, art. 1, c. 25, e d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 241, c. 1, come sostituito dall'art. 1, c. 19, della l. n. 190 del 2012]

(Cost., artt. 3, 24, 25, 41, 108 e 111)

La questione sollevata dal collegio arbitrale **non è fondata**. L'art. 1, comma 19, della legge n. 190 del 2012, là dove prevede la preventiva autorizzazione motivata da parte dell'organo di governo dell'amministrazione, a pena di nullità della clausola compromissoria, è una norma imperativa che condiziona l'autonomia contrattuale delle parti. Essa si applica anche alle clausole compromissorie inserite nei contratti pubblici anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 190 del 2012, fatti salvi gli arbitrati nei quali gli incarichi arbitrali siano stati conferiti o per i quali sia intervenuta l'autorizzazione prima di tale data. Un simile effetto si sottrae alle censure sollevate dal rimettente. **“Lo ius superveniens consistente nel divieto di deferire le controversie ad arbitri senza una preventiva e motivata autorizzazione non ha l'effetto di rendere nulle in via retroattiva le clausole compromissorie originariamente inserite nei contratti, bensì quello di sancirne l'inefficacia per il futuro, in applicazione del principio, espresso dalla costante giurisprudenza di legittimità, secondo il quale la nullità di un contratto o di una sua singola clausola, prevista da una norma limitativa dell'autonomia contrattuale che sopravvenga nel corso di esecuzione di un rapporto, incide sul rapporto medesimo, non consentendo la produzione di ulteriori effetti, sicché il contratto o la sua singola clausola si devono ritenere non più operanti”**.

Non è fondata neppure l'ulteriore censura mossa all'art. 241, comma 1, del d.lgs. n. 163 del 2006, come sostituito dall'art. 1, comma 19, della legge n. 190 del 2012. La Corte richiama un proprio **precedente** secondo il quale «la discrezionalità di cui il legislatore sicuramente gode nell'individuazione delle materie sottratte alla possibilità di compromesso incontra il solo limite della manifesta irragionevolezza. Siffatto limite non può certo dirsi superato nella specie, considerato il rilevante interesse pubblico di cui risulta permeata la materia relativa alle opere di ricostruzione dei territori colpiti da calamità naturali, anche in ragione dell'elevato valore delle relative controversie e della conseguente entità dei costi che il ricorso ad arbitrato comporterebbe per le pubbliche amministrazioni interessate» (sent. n. 376 del 2001). **“A maggior ragione, la scelta discrezionale del legislatore di subordinare a una preventiva e motivata autorizzazione amministrativa il deferimento ad arbitri delle controversie derivanti dall'esecuzione dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi, forniture, concorsi di progettazione e di idee, non è manifestamente irragionevole, configurandosi come un mero limite all'autonomia contrattuale, la cui garanzia costituzionale non è incompatibile con la prefissione di limiti a tutela di interessi generali** (ord. n. 11 del 2003). Le medesime esigenze di contenimento dei costi delle controversie e di tutela degli interessi pubblici coinvolti valgono anche in questa materia, nella quale a tali esigenze si accompagna la generale finalità di prevenire l'illegalità della pubblica amministrazione. Ad essa è dichiaratamente ispirata la censurata previsione della legge n. 190 del 2012, che non esprime un irragionevole sfavore per il ricorso all'arbitrato, come sostiene il rimettente, **ma si limita a subordinare il deferimento delle controversie ad arbitri a una preventiva autorizzazione amministrativa che assicuri la ponderata valutazione degli interessi coinvolti e delle circostanze del caso concreto”**. **Non è fondata neppure la censura di violazione dell'art. 97 Cost.** “La separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e funzioni di gestione amministrativa costituisce, secondo il costante orientamento di questa Corte, «un principio di carattere generale, che trova il suo fondamento nell'art. 97 Cost. L'individuazione dell'esatta linea di demarcazione tra gli atti

da ricondurre alle funzioni dell'organo politico e quelli di competenza della dirigenza amministrativa, però, spetta al legislatore. A sua volta, tale potere incontra un limite nello stesso art. 97 Cost.: nell'identificare gli atti di indirizzo politico amministrativo e quelli a carattere gestionale, il legislatore non può compiere scelte che, contrastando in modo irragionevole con il principio di separazione tra politica e amministrazione, ledano l'imparzialità della pubblica amministrazione» (ex plurimis, sent. n. 81 del 2013). **La scelta operata dal legislatore, di affidare all'organo di governo il compito di autorizzare motivatamente il ricorso all'arbitrato nei contratti pubblici, non è irragionevole. L'ampia discrezionalità di cui gode l'amministrazione nel concedere o negare l'autorizzazione, non solo non è riducibile alla categoria dei semplici apprezzamenti tecnici, involgendo essa valutazioni di carattere politico-amministrativo sulla natura e sul diverso rilievo degli interessi caso per caso potenzialmente coinvolti nelle controversie derivanti dall'esecuzione di tali contratti, ma, per il suo stesso oggetto, si esprime in giudizi particolarmente delicati, in quanto connessi all'esigenza perseguita dalla disposizione censurata di prevenire e reprimere corruzione e illegalità nella pubblica amministrazione, e dunque non inopportunamente affidati all'organo di governo".** [A. Cossiri]

PROCEDURE GIUDIZIARIE SENZA UDIENZA PUBBLICA: SOLO IN CASI ECCEZIONALI

Corte cost., sent. 15 aprile-15 giugno 2015, n. 109, Pres. Criscuolo, Red. Frigo

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[artt. 666, 667, comma 4, e 676 c.p.p.]

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

Nella variegata congerie delle confische, **perviene all'esame della Corte la confisca disposta in sede esecutiva con riguardo a un bene di interesse artistico e archeologico illecitamente esportato: l'Atleta vittorioso** di Lisippo, attualmente esposto a Malibu. Ad avviso della Corte, il destinatario della confisca deve poter chiedere che l'udienza, in cui se ne discute, avvenga in pubblico. Alla base della conclusione sta una giurisprudenza di Strasburgo – ben nota anche ai giudici della Consulta e ritenuta nient'affatto incompatibile con la Costituzione – che ha criticato diversi procedimenti giurisdizionali dei quali la legge italiana prevedeva la trattazione camerale: **la pubblicità delle procedure giudiziarie sarebbe una garanzia contro una «giustizia segreta», che potrebbe sfuggire al controllo del pubblico, e preserverebbe la fiducia nei giudici, contribuendo a realizzare l'equo processo; deroghe sono ammesse esclusivamente se strettamente imposte dalla natura, ad esempio altamente tecnica, del contenzioso.** Così non è nel caso in esame: la posta in gioco è alta; le questioni da discutere, non solo tecniche ma anche fattuali – attinenti al nesso tra il reato e il bene, nonché alla posizione dei terzi possessori, rimasti peraltro estranei al giudizio di cognizione. [M. Massa]

LA LEGGE ELETTORALE EUROPEA NON È UNA ZONA FRANCA (A DIFFERENZA DEL "PORCELLUM")

Corte Cost., sent. 14 maggio-15 giugno 2015, n. 110, Pres. Criscuolo, Red. de Pretis

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 21, primo comma, numeri 1-bis) e 2), della legge 24 gennaio 1979, n. 18 (Elezioni dei

membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia), nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge 20 febbraio 2009, n. 10 (Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, concernente l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia)]

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

Alcuni cittadini, iscritti nelle liste elettorali italiane per le elezioni del Parlamento europeo, hanno chiesto di accertare il loro diritto di esprimere il voto libero, eguale, personale e diretto nelle consultazioni elettorali "europee". In particolare il dubbio di costituzionalità concernerebbe la parte della legislazione elettorale che distribuisce i seggi alle sole liste che hanno conseguito sul piano nazionale almeno il quattro per cento dei voti validi espressi. Tale "soglia di sbarramento" priverebbe irragionevolmente una consistente porzione dell'elettorato italiano di una effettiva rappresentanza in seno al Parlamento europeo. I ricorrenti auspicerebbero una decisione analoga a quella del *Bundesverfassungsgericht* (sentenza del secondo Senato del 26 febbraio 2014, BvE 2/13), con la quale è stata dichiarata l'incostituzionalità della legge tedesca per l'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo nella parte in cui disponeva la soglia di sbarramento del 3% nella ripartizione dei seggi con metodo proporzionale. Soglia introdotta nel giugno del 2013 dopo che lo stesso Tribunale costituzionale qualche tempo prima (nel 2011) aveva già provveduto a dichiarare l'incostituzionalità dell'originaria soglia del 5% vigente sin dal 1979 (*Sperrklausel*). Sennonché qualsiasi ricorso in Italia, soprattutto in materia elettorale, al di là del merito della questione, deve fare i conti con la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione, a quanto pare, anche dopo la sent. 1/14 (con cui, come noto, lo stesso Giudice delle leggi, dichiarando l'incostituzionalità della legge elettorale n. 270/05, aveva ammesso le questioni pregiudiziali. La legge che disciplina l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, infatti, al contrario della legge elettorale per la Camera e il Senato, **non ricade in una «zona franca»**, sottratta al sindacato costituzionale: "che questa Corte ha ritenuto di non poter tollerare, in nome dello stesso principio di costituzionalità". Secondo il Giudice delle leggi, le vicende elettorali europee, a differenza delle elezioni nazionali, possono essere sottoposte agli **ordinari rimedi giurisdizionali**, nel cui ambito può svolgersi ogni accertamento relativo alla tutela del diritto di voto e può essere sollevata incidentalmente la questione di costituzionalità delle norme che lo disciplinano. Dunque, di fatto, la Corte sembra confermare l'eccezionalità della sent. n. 1 del 2014 nonché, di conseguenza, come notato in dottrina, della strumentalità delle argomentazioni in ordine alla pregiudizialità, pertanto, giungendo a dichiarare inammissibile la questione relativa alle elezioni europee. [E. Raffiotta]

**NO AI REFERENDUM
PER L'INDIPENDENZA DEL VENETO; SÌ A QUELLI PER FORME ULTERIORI DI
AUTONOMIA**

Corte Cost., sent. 29 aprile – 25 giugno 2015, n. 118, Pres. Criscuolo, Red. Cartabia

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Leggi della Regione Veneto 19 giugno 2014, n. 15 (Referendum consultivo sull'autonomia del Veneto) e n. 16 (Indizione del referendum consultivo sull'indipendenza del Veneto)]

(Artt. 3, 5, 81, 114, 116, 117, 119, 138 e 139 Cost.; artt. 26 e 27 St. Veneto)

Il Consiglio regionale del Veneto ha approvato due leggi istitutive di due distinte

consultazioni referendarie: la prima (L.R. n. 15/2014) presenta cinque quesiti con i quali si intende conoscere «la volontà degli elettori del Veneto circa il conseguimento di ulteriori forme di autonomia della Regione Veneto»; la seconda (L.R. n. 16/2014) richiede, invece, ai medesimi elettori di esprimersi sul quesito «Vuoi che il Veneto diventi una Repubblica indipendente e sovrana? Sì o No?». Il Governo ha impugnato entrambe le leggi con due ricorsi riuniti dalla Corte costituzionale per l'evidente connessione tra i due provvedimenti. Per quanto riguarda la legge n. 16/2014, la Corte perviene agevolmente alla declaratoria di illegittimità costituzionale, rilevando come il quesito in essa contenuto «non solo **riguarda scelte fondamentali di livello costituzionale**, come tali **precluse ai referendum regionali** [...] **ma suggerisce sovvertimenti istituzionali radicalmente incompatibili con i fondamentali principi di unità e indivisibilità della Repubblica**, di cui all'art. 5 Cost.» che rientrano altresì tra i principi supremi dell'ordinamento insuscettibili anche di formare oggetto di revisione costituzionale (cfr. sent. 1146/1988 e, da ultimo, sent. 238/2014). Una simile consultazione «non potrebbe mai tradursi in un legittimo esercizio del potere da parte delle istituzioni regionali e si pone perciò *extra ordinem*».

In relazione alla legge n. 15/2014, la Corte ha vagliato la legittimità di ciascuno dei quesiti referendari ivi contenuti ed elaborati dal legislatore regionale. Così procedendo, ha rilevato l'illegittimità dei quesiti n. 2 («Vuoi che una percentuale non inferiore all'ottanta per cento dei tributi pagati annualmente dai cittadini veneti all'amministrazione centrale venga utilizzata nel territorio regionale in termini di beni e servizi?») e n. 3 («Vuoi che la Regione mantenga almeno l'ottanta per cento dei tributi riscossi nel territorio regionale?») in quanto vertenti in materia tributaria, che costituisce un limite all'ammissibilità dei referendum regionali ai sensi degli artt. 26 e 27 dello Statuto regionale (parametro interposto in riferimento all'art. 123 Cost.) nonché per la violazione «dei principi costituzionali in tema di coordinamento della finanza pubblica, nonché del limite delle leggi di bilancio» limite di portata generale desumibile dalla giurisprudenza elaborata ex art. 75 Cost. Anche i quesiti n. 4 («Vuoi che il gettito derivante dalle fonti di finanziamento della Regione non sia soggetto a vincoli di destinazione?») e n. 5 («Vuoi che la Regione del Veneto diventi una regione a statuto speciale?») sono dichiarati illegittimi in quanto incidono su «**scelte fondamentali di livello costituzionale che non possono formare oggetto di referendum regionali**» (cfr. sentt. 365/2007 e 496/2000), implicando, rispettivamente, la revisione degli artt. 119 e 116 Cost. La Corte dichiara invece non fondata la q.d.l. limitatamente al quesito n. 1 («Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?»), ritenendo che **possa essere interpretato in senso conforme alla Costituzione** in quanto riferibile alle sole «materie di cui al terzo comma dell'art. 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s)» la cui attribuzione alle Regioni, ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost., non necessita di revisione costituzionale. [F. Conte]