

**Il Monitore della giurisprudenza costituzionale
di Quaderni costituzionali**

diretto da
Andrea Morrone

presenta

**il Bollettino delle questioni pendenti
e delle decisioni di rilievo costituzionale dei giudici comuni**

a cura di
Alessandro Candido, Francesco Conte, Giacomo Delledonne
Andrea Guazzarotti, Michele Massa (coord.), Elio Sparacino

numero 4 del 2015
(luglio-settembre 2015)

Quaderni costituzionali pubblica la rubrica *Monitore della giurisprudenza costituzionale*, che contiene uno spoglio delle principali decisioni della Corte costituzionale, in continuità con lo storico *Taccuino della giurisprudenza costituzionale*, diretto da Andrea Pugiotto. Questo *Bollettino* opera parallelamente al *Monitore* – di cui condivide direzione e metodo – e si ricollega all’esperienza delle sezioni II e III del *Taccuino*: esso intende informare tempestivamente i lettori del *Forum* in merito alle principali questioni pendenti, man mano che vengono pubblicati i relativi atti di promovimento, e ad alcune decisioni di rilievo costituzionale adottate dai giudici comuni. I materiali sono selezionati in base alla novità, all’oggetto e agli argomenti di ciascuna questione, nonché alla possibilità di segnalarla con anticipo rispetto alla data della discussione, se fissata. Inevitabilmente la selezione comporta una certa discrezionalità. Anche per questo, la redazione sarà grata di ogni commento, suggerimento o critica da parte dei lettori: a maggior ragione nella prima stagione, sperimentale, di attività.

Ricorsi in via d’azione

**Ricorso n. 57 del 2015
VITTIME DI MAFIA ASSUNTE SENZA CONCORSO.
LO STATO CONTRO LA LEGGE PUGLIESE**

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri depositato in cancelleria il 28 maggio
2015,
in GU, 1a serie speciale, n. 27 del 2015

[Legge della Regione Puglia 23 marzo 2015, n. 12, art. 7, commi 1, 3 e 5 e art. 8, commi 1
e 3]

(Cost., art. 3, 97, 117, comma 2, lett. l) e o))

La Regione Puglia con legge regionale 23 marzo 2015, n. 12, recante disposizioni in materia di **“Promozione della cultura della legalità, della memoria e dell’impegno”** ha inteso dare «attuazione al diritto al collocamento obbligatorio di cui all’articolo 1 della legge 23 novembre 1998, n. 407» per le vittime del terrorismo e della criminalità organizzata. Tuttavia, ad avviso della difesa erariale, le disposizioni contenute nella legge pugliese derogherebbero illegittimamente alla disciplina statale, prevedendo, rispetto a quest’ultima, meccanismi semplificati di assunzione, assenza di soglie massime e destinatari ulteriori del diritto in questione. In particolare, l’art. 7, al primo comma, prevede **l’assunzione diretta delle vittime della mafia** e del terrorismo, nei ruoli regionali, **per chiamata diretta ed in assenza di una prova di idoneità** e del limite del 10 per cento dei posti vacanti invece previsti nella disciplina statale. Il medesimo art. 7, al terzo comma, includerebbe tra i destinatari del beneficio, oltre alle vittime stesse, ai loro coniugi, ai figli ed ai fratelli a carico dei soggetti deceduti – già inclusi dalla legge statale – anche i genitori, il convivente ed i fratelli in ogni caso. Inoltre, l’art. 7, al quinto comma, dispone che siano soggetti obbligati alle assunzioni anche le società controllate dalla Regione e non solo, dunque, le pubbliche amministrazioni come disposto dalla legge statale. Infine, l’art. 8 della legge pugliese, dispone, a favore delle vittime della mafia e del terrorismo assunte ai sensi della medesima legge, il diritto ad assentarsi dal posto di lavoro «per un numero massimo di cento ore [retribuite] annue al fine di partecipare a iniziative pubbliche, anche presso scuole e istituzioni, finalizzate alla diffusione della cultura della legalità e della memoria delle vittime della mafia, della criminalità organizzata, del terrorismo e del dovere».

Ad avviso della difesa erariale, tali disposizioni contrasterebbero con l’art. 3 Cost., per la disparità di trattamento dei destinatari delle citate disposizioni che sarebbero irragionevolmente privilegiate rispetto agli altri cittadini ed in particolare, rispetto ai cittadini vertenti nelle stesse condizioni ma residenti in altre regioni; nonché con l’art. 97 Cost., per violazione del principio del “buon andamento”, non essendo disposto alcun concorso per l’assunzione dei soggetti previsti nella legge. Infine, le citate disposizioni violerebbero la potestà legislativa esclusiva dello Stato di cui all’art. 117, Cost., secondo comma, lett. l) (per la materia dell’ordinamento civile) ed o) (previdenza sociale). In particolare, in riferimento alla ritenuta invasione della competenza esclusiva in materia di ordinamento civile, lo Stato richiama la sentenza n. 7 [recte: 17] del 2014, nella quale la Corte costituzionale aveva affermato che la «disciplina del rapporto di lavoro pubblico (privatizzato)» afferisce, per l’appunto, all’ordinamento civile, che pure ricomprende il trattamento economico dei dipendenti pubblici definito dalla contrattazione collettiva (sentenze n. 61 del 2014, n. 286 e n. 225 del 2013, n. 290 e n. 215 del 2012, n. 339 e n. 77 del 2011, n. 332 e n. 151 del 2010). La Regione Puglia, disciplinando ipotesi di assunzione obbligatoria ulteriori a quelle previste dalla disciplina statale, inciderebbe indebitamente nella sfera di competenza riservata allo Stato, anche sotto il diverso profilo della «previdenza sociale» nel cui ambito rientrerebbero anche i meccanismi di assunzione con funzione assistenziale. [F. Conte]

Ricorso n. 58 del 2015 IMPUGNATA LA RIFORMA DELLE BANCHE POPOLARI

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 maggio 2015 (della Regione Lombardia), in GU 1a serie speciale, n. 28 del 2015

[Decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2015, n. 33, art. 1]

(Cost., artt. 2, 3, 5, 18, 41, 45, 47, 77, 117, commi secondo, lettera e), e terzo, 118, quarto comma, e 120)

La Regione ricorrente impugna diverse disposizioni del d.l. n. 3/2015, con cui è stata avviata una riforma in profondità della disciplina delle banche popolari.

Le censure sviluppate dalla difesa regionale possono essere raggruppate in tre gruppi. In primo luogo, si lamenta una **violazione della competenza legislativa concorrente delle Regioni** in materia di casse di risparmio, casse rurali e aziende di credito a carattere regionale, oltre che del principio di leale collaborazione. Sulla base della legge n. 171/2006, infatti, numerose banche popolari si caratterizzano come aziende di credito a carattere regionale. Ora, la riforma del sistema delle banche popolari operata dalle disposizioni impugnate non prevede alcuna forma di concertazione con le Regioni, arrivando addirittura a dettare disposizioni di dettaglio, come quelle sulla trasformazione in s.p.a. delle banche popolari con attivo superiore a otto miliardi di euro.

In secondo luogo, si lamenta una violazione del **principio di sussidiarietà orizzontale** e, mediamente, dei precetti costituzionali in materia di cooperazione e di tutela del risparmio. L'imposizione di forme giuridiche e di regole chiaramente speculative e lucrative causerebbe perciò uno snaturamento profondo delle banche popolari, che fino a oggi hanno rappresentato lo schema tipico del credito cooperativo. La disciplina legislativa, impugnata, infatti, supera, annullandoli, numerosi tratti caratteristici della disciplina previgente (voto capitaro, limiti alle quote detenibili da ogni socio, vocazione mutualistico-cooperativa dell'attività svolta).

Da ultimo, la Regione ricorrente lamenta l'**insussistenza dei presupposti costituzionali per l'esercizio del potere di decretazione di urgenza** e la loro **ridondanza** sulla sfera di attribuzioni che la Costituzione riserva alle Regioni. Al di là dell'evidente assenza della necessità e urgenza di provvedere, questa censura si fonda su una pluralità di ragioni: l'inesistenza di atti vincolanti di diritto dell'UE, cui occorresse adeguare l'ordinamento interno entro un termine prestabilito; il fatto che si sia proceduto alla riforma organica di un settore mediante decreto-legge; la disomogeneità contenutistica del decreto-legge stesso; la presenza in misura abnorme di disposizioni delegificanti. [G. Delledonne]

Ricorso n. 60 del 2015
EDITTI DUCALI E MARMÌ DI CARRARA:
UN'ANTICA QUESTIONE MINERARIA RISOLTA DA UNA LEGGE REGIONALE

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato il 3 giugno 2015 (del Presidente del Consiglio dei ministri), in GU, 1a SS, n. 29 del 2015

[Legge della Regione Toscana, 25 marzo 2015, n. 35, art. 32]

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

All'interno di una legge toscana in materia di cave, **la disposizione impugnata annovera tra i beni appartenenti al patrimonio indisponibile dei Comuni**, tra gli altri, i **cd. beni stimati di cui all'editto della Duchessa Maria Teresa Cybo Malaspina del 1° febbraio 1751**. Ad avviso del ricorrente, in questa parte la norma è innovativa rispetto alla disciplina anteriore (prima il r.d. n. 1443 del 1927, poi la legge della Regione Toscana n. 104 del 1995), la quale non era affatto univoca in merito al regime giuridico dei beni in

questione. In proposito, gli interpreti si erano divisi: per alcuni, i beni stimati dovevano considerarsi oggetto di vera e propria proprietà privata; per altri, i privati sarebbero stati titolari di meri diritti di godimento su tali beni, oggetto di proprietà inusucapibile e imprescrittibile delle soppresse Vicinanze in base alla legislazione preunitaria (abrogata però dal r.d. n. 1443 del 1927).

Nel dirimere il risalente conflitto interpretativo sui beni stimati, osserva il ricorrente, la disposizione colma una lacuna dell'ordinamento civile italiano: tuttavia, così facendo, invade la competenza esclusiva dello Stato, appunto, sull'ordinamento civile. [M. Massa]

**Ricorso n. 63 del 2015
TUTELA DELLA CONCORRENZA
E PROROGA DELLE CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME**

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, depositato in cancelleria il 15 giugno del
2015,
in GU, 1a serie speciale, n. 31 del 2015

[Legge della Regione Puglia 10 aprile 2015, n. 17, art. 14, commi 8-9]

(Cost., art. 117, commi 1 e 2)

La recente l. reg. Puglia 10 aprile 2015, n. 17 (rubricata "Disciplina della tutela dell'uso della costa") ha regolato l'esercizio delle funzioni amministrative connesse alla gestione del demanio marittimo e delle zone del mare territoriale, individuando le attribuzioni regionali e quelle conferite ai Comuni nell'ambito della gestione integrata della costa e nella valutazione delle azioni finalizzate all'uso, alla valorizzazione e alla tutela del bene demaniale marittimo.

Lo Stato contesta la legittimità costituzionale dell'art. 14 della predetta legge (rubricato "Norme di salvaguardia e direttive per la pianificazione costiera"), segnatamente nella parte in cui si occupa delle concessioni demaniali, vale a dire: il co. 8, che consente ai Comuni di confermare la titolarità di almeno il 50% delle aree demaniali in concessione e di individuare aree demaniali da assegnare direttamente ai titolari di concessioni divenute in contrasto con il Piano Comunale delle Coste (PCC); il co. 9 che, nelle more dell'adeguamento della nuova normativa regionale, proroga automaticamente al 31.12.2015 le concessioni in scadenza.

Ad avviso del ricorrente in via principale, siffatte disposizioni determinerebbero restrizioni e distorsioni dell'assetto concorrenziale, ponendosi così in contrasto con gli artt. 117, co. 1 e 2 (lett. e) della Costituzione.

In particolare, stando alla previsione di cui all'art. 14, co. 8 della l. reg. pugliese n. 17 del 2015, la possibilità attribuita ai Comuni di confermare la titolarità delle aree demaniali in concessione determinerebbe – anche per le concessioni demaniali da riassegnare sulla base del nuovo PCC – un **vantaggio competitivo per il concessionario esistente**, sottraendo così le concessioni alla normale logica del mercato. Pertanto, vi sarebbe la violazione dell'art. 117, co. 1, Cost. sotto il profilo dei vincoli derivanti dell'ordinamento comunitario, quali: l'art. 49 TFUE (che vieta le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini dell'UE), gli artt. 3, 101, 102 e 106 TFUE (dai quali si desume il generale principio della concorrenza), la dir. 2006/123/CE (che vieta forme di rinnovo automatico o preferenza nella selezione del concessionario). Inoltre, risulterebbe

compresa la competenza esclusiva/trasversale statale in materia di tutela della concorrenza (art. 117, co. 2, lett. e, Cost.).

Per le stesse ragioni, ad avviso della difesa erariale, anche la norma (di cui al co. 9) che prevede l'automatica proroga della concessioni in scadenza sarebbe incostituzionale. Infatti, lo strumento della gara è funzionale a garantire la più ampia partecipazione dei soggetti interessati alla selezione e, come disposto dalla normativa comunitaria, **le concessioni devono essere assegnate a seguito di selezioni pubbliche trasparenti e non discriminatorie**; inoltre, esse devono avere una **durata limitata, non eccessivamente lunga e proporzionata agli investimenti**. [A. Candido]

Ricorso n. 68 del 2015 TESTI UNICI REGIONALI E SPENDING REVIEW

Ricorso della Presidenza del Consiglio dei Ministri, depositato in cancelleria il 19 giugno del 2015,
in GU, 1a serie speciale, n. 34 del 2015

[Legge della Regione Umbria 9 aprile 2015, n. 11, artt. 33 comma 3; 153 comma 1; art. 154 comma 2]

[Cost., artt. 117 comma 3; decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, art. 3-bis, comma 3; decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, art. 2, comma 1, lett. g); decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 6, comma 5; Intesa Stato-Regioni del 10 luglio 2014, art. 13; legge 21 ottobre 2005, n. 219, in particolare art. 6, comma 1, lett. c); decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 6; Accordo Stato-Regioni del 13 ottobre 2011; legge 21 ottobre 2005, n. 219, art. 6, comma 1, lett. b); Accordo Stato-Regioni del 20 marzo 2008, art. 9, comma 1.]

L'art. 40 dello Statuto della Regione Umbria prevede espressamente che il Consiglio regionale possa emanare un apposito provvedimento legislativo volto ad autorizzare la Giunta regionale a redigere, entro un tempo stabilito, progetti di testi unici di riordino e di semplificazione delle disposizioni riguardanti uno o più settori omogenei.

Lo strumento del Testo Unico viene, dunque, previsto, così come negli Statuti di altre regioni, al fine di offrire uno strumento agli organi della Regione per porre in essere una raccolta delle disposizioni vigenti disciplinanti una determinata materia. La Presidenza del Consiglio dei Ministri dà atto nel ricorso che **sull'art. 40 si è già pronunciata la Corte Costituzionale che, con la sentenza n. 378/2004, ha espressamente riconosciuto la legittimità costituzionale della norma**; tale decisione è fondata sul fatto che la Giunta pone in essere unicamente un'opera di riordino delle norme vigenti, proponendo al Consiglio regionale un progetto di Testo Unico che diverrà legge solo in seguito alla discussione e all'approvazione dell'Assemblea legislativa della Regione.

Se, dunque, non si dubita circa la legittimità del Testo Unico regionale come strumento legislativo, la Presidenza del Consiglio dei Ministri fa rilevare come alcune delle norme previste dalla **legge regionale dell'Umbria n. 11 del 2015 in materia di sanità pubblica** siano da ritenersi costituzionalmente illegittime in quanto poste in violazione di norme di legge statale che, trattandosi di materie oggetto di competenza concorrente, vanno considerate quali norme di principio entro cui le regioni possono emanare propri atti legislativi.

Con il ricorso in oggetto si impugna, tra gli altri, **l'art. 33 comma 3 della l.r. 11 del 2015** in quanto, nel disciplinare la composizione e i compiti del Collegio sindacale presso le aziende sanitarie regionali e presso le aziende ospedaliero-universitarie, prevede espressamente che detto organo sarà formato da 5 componenti, in contrasto con quanto previsto **dall'art. 3 comma 3-ter del d.lgs. 502/1992** (che prevede la presenza soltanto di 3 membri); inoltre, la Presidenza del Consiglio dei Ministri rileva come tale norma contrasti anche con quanto previsto **dall'art. 2 comma 1 lett. g) del d.l. 174/2012** che mira ad attuare un progetto di riduzione dei costi della pubblica amministrazione attraverso la riduzione dei componenti degli organi di amministrazione e controllo.

Pertanto la norma in questione **violerebbe la normativa statale di principio sia in materia di tutela della salute sia in materia di finanza pubblica.**

Simili rilievi sono mossi anche nei confronti **dell'art. 153 comma 1 e 154 comma 2.**

La Presidenza del Consiglio dei Ministri nel ricorso in oggetto non si limita, però, ad ipotizzare un contrasto tra Testo Unico regionale e normativa statale, ritenendo che le norme emanate dalla Regione Umbria debbano essere considerate costituzionalmente illegittime perché contrastanti anche con quanto previsto dagli Accordi e dalla Intese raggiunte in seno alla Conferenza Stato-Regioni; secondo l'Avvocatura dello Stato, infatti, **l'articolo 13 del Patto della Salute (2014/2016) stipulato tra lo Stato e le Regioni in data 10 luglio 2014** risulterebbe violato da quanto previsto dall'art. 33 comma 3 della l.r. n. 11 del 2015.

Gli articoli 153 e 154 della medesima legge regionale, invece, sarebbero stati posti in violazione, rispettivamente, della disciplina prevista **dall'Accordo Stato-Regioni del 13 ottobre 2011 e del 20 marzo 2008 in materia di attuazione dei "principi generali per l'organizzazione dell'attività trasfusionali" previsti dalla normativa statale.**

Da un'analisi delle motivazioni del ricorso è possibile dedurre che la tesi portata avanti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri si basa sull'impossibilità per i Testi Unici regionali di porre in essere una disciplina in violazione delle norme nazionali volte a contenere la spesa pubblica attraverso una riorganizzazione dell'apparato burocratico. Del tutto irrilevante è, secondo l'Avvocatura dello Stato, il fatto che il Testo Unico si sia limitato a riprodurre norme già vigenti nell'ordinamento regionale, dato che il Presidente del Consiglio dei Ministri non decade mai dal diritto di impugnare norme regionali contrastanti con leggi dello Stato in quanto "l'istituto dell'acquiescenza non è applicabile nel giudizio di legittimità costituzionale" (Corte cost. sent. n. 139/2013). [E. Sparacino]

[Nel medesimo periodo sono stati presentati altri ricorsi aventi ad oggetto singole disposizioni contenute in Testi Unici regionali: si vedano i ricorsi n. 66 e 69 del 2015.]

Ricorso n. 70 del 2015
IL CODICE DEL COMMERCIO PUGLIESE
ALLA PROVA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, depositato in cancelleria il 20 giugno del
2015,
in GU, 1a serie speciale, n. 36 del 2015

[Legge della Regione Puglia 16 aprile 2015, n. 24, artt.: 13, comma 7; 17, commi 3 e 4; 18; 45]

(Cost., artt. 3, 41, 97, 117, commi 1 e 2; d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, art. 31 e 34;
l. 22.12.2011, n. 214; l. 10.10.1990, n. 287, art. 2; d.l. 13.8.2011, n. 138, art. 3;

l. 14.9.2011, n. 148; l. 7.8.1990, n. 241, art. 19; d.l. 21.1.2012, n. 1, artt. 1 e 17, comma 5; l. 24.3.2012, n. 27; dir. CE 12.12.2006, n. 123)

Lo Stato ha impugnato davanti alla Corte costituzionale numerose norme della l. reg. Puglia 16 aprile 2015, n. 24 (rubricata "Codice del commercio"), con le quali è stato disciplinato l'esercizio dell'attività commerciale.

In primo luogo, è stata ritenuta incostituzionale la facoltà lasciata ai Comuni di intervenire sugli orari di apertura e di chiusura degli esercizi commerciali (ex artt. 9, co. 4 e 13, co. 7, lett. c, l. reg. Puglia n. 24 del 2015). Tali norme contrasterebbero con i **principi di liberalizzazione** espressi dall'art. 31, d.l. n. 201 del 2011 (e, conseguentemente, con la competenza trasversale statale ex art. 117, co. 2, lett. e, Cost.), in base al quale **le attività commerciali non possono essere soggette a nessun limite in materia di orari di apertura e chiusura**. Tra l'altro, promuovendo la conclusione di accordi tra gli esercenti, la legge pugliese finirebbe – secondo la difesa erariale – col **legittimare intese potenzialmente restrittive della concorrenza**, in contrasto con l'art. 101 TFUE e, dunque, con l'art. 117, co. 1, Cost.

Secondo il ricorrente, le Regioni non possono pertanto adottare norme legislative come quelle impuginate, il cui effetto sia quello di limitare o escludere del tutto l'intento liberalizzatore del legislatore statale. In quest'ottica si porrebbe l'abolizione delle limitazioni orarie nell'apertura degli esercizi commerciali.

Tra l'altro, nell'ambito del medesimo art. 13, co. 7, lett. c) della legge regionale, la Regione ha lasciato ai Comuni la più ampia discrezionalità nell'elaborazione di progetti di valorizzazione commerciale, così ledendo ancora una volta il principio della concorrenza.

Inoltre, la medesima norma (lett. a) consente ai Comuni di vietare la vendita di particolari merceologie o settori merceologici, così reintroducendo limitazioni già abrogate dal legislatore statale con l. nn. 148 e 214 del 2011. In tal modo, il Codice del commercio pugliese violerebbe la competenza legislativa esclusiva trasversale in materia di tutela della concorrenza, oltre a introdurre una misura avente ad oggetto **restrizioni quantitative o qualitative dell'offerta commerciale**.

Lo Stato contesta inoltre l'art. 17 della l. reg. n. 24 del 2015, che dispone le modalità di apertura, trasferimento e ampliamento degli esercizi, sottoponendoli ad autorizzazione commerciale (ad es., la c.d. SCIA). Invero, le norme statali (art. 19, l. n. 241 del 1990; artt. 31 e 32, l. n. 214 del 2011 e art. 1, l. n. 27 del 2012) hanno introdotto una sostanziale liberalizzazione anche sul versante dei provvedimenti abilitativi, sì che **l'autorizzazione non costituisce più la regola, ma solo un'ipotesi del tutto residuale**, potendo essere prevista o mantenuta solo se giustificata da motivi di interesse generale. Si tratta di un principio che, come affermato dalla Corte costituzionale con sentenza n. 164 del 2012, rappresenta un **livello essenziale delle prestazioni** concernente i diritti civili e sociali. Pertanto, ad avviso della difesa erariale, non si comprende la necessità di reintrodurre specifici poteri autorizzatori basati su valutazioni pubbliche di carattere economico.

Lo Stato ritiene illegittimo anche l'art. 18 della legge regionale impugnata, che limita e condiziona l'insediamento delle attività commerciali, **attribuendo ai Comuni il compito di individuare le aree idonee all'insediamento di nuove strutture**, ponendosi così in contrasto con gli artt. 3, 41 e 97 Cost., oltre che con l'ordinamento comunitario, con conseguente violazione dell'art. 117, co. 1, Cost. Infatti, demandare allo strumento urbanistico comunale una funzione diretta di programmazione dell'attività economica costituita dal commercio significa condurla oltre il proprio limite di strumento di disciplina dell'assetto del territorio.

Infine, il ricorrente lamenta l'incostituzionalità dell'art. 45 del Codice del commercio pugliese, che introduce una **barriera all'accesso al mercato della distribuzione di**

carburanti, ponendo in capo ai nuovi entranti l'obbligo asimmetrico di **fornire almeno un prodotto ecocompatibile**. Secondo il Governo impugnante, siffatte disposizioni si pongono in contrasto con l'art. 17, co. 5, d.l. 24.1.2012, n. 1 (conv. con mod. dall'art. 1, co. 1, l. 24 marzo 2012, n. 27; tale norma ha modificato l'art. 83-*bis*, co. 17, d.l. 25 giugno 2008, n. 112, conv. con mod. dall'art. 1, co. 1, l. 6 agosto 2008, n. 133) che, al fine di garantire il rispetto delle norme comunitarie sulla tutela della concorrenza, ha previsto che l'installazione e l'esercizio di un impianto di distribuzione di carburanti non possano essere subordinati all'obbligo della erogazione «di più tipologie di carburanti, ivi incluso il metano per autotrazione, se tale ultimo obbligo comporta ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi e non proporzionali alle finalità dell'obbligo». Pertanto, le contestate disposizioni violerebbero l'art. 117 Cost. tanto rispetto ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario (co. 1), quanto sotto il profilo della competenza trasversale statale in tema di tutela della concorrenza (co. 2, lett. e), concetto che com'è noto include non soltanto le misure di tutela, ma anche quelle pro-concorrenziali (*ex plurimis*, cfr. Corte cost., n. 125 del 2014). [A. Candido]

Ricorso n. 72 del 2015 TRIBUTI PROPRI E MARCHI REGIONALI NELLA LEGGE DI STABILITÀ DEL VENETO

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 luglio 2015 (del Presidente del Consiglio dei ministri), in GU 1a serie speciale, n. 38 del 2015

[Legge della Regione Veneto 27 aprile 2015, n. 6, artt. 2, commi 1 e 4, 49, commi 1 e 2, e 69]

(Cost., artt. 81, comma terzo, 117, commi primo e secondo, lett. e), 119 e 120)

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato diverse disposizioni della **legge regionale di stabilità per il 2015 del Veneto**.

Fra le varie censure proposte, si segnalano quelle relative alla **tassa automobilistica ordinaria** e alla disciplina dei marchi regionali. Riguardo alla prima, si prevede l'esenzione dal pagamento per i veicoli muniti di certificato d'interesse storico collezionistico dal ventesimo anno dalla loro costruzione. La disciplina statale, però, prevede che per tali veicoli l'esenzione possa essere concessa solo dal trentesimo anno dalla costruzione (art. 1, comma 666, della l. n. 190/2014). Per i medesimi veicoli, però, la Regione ha istituito una tassa di circolazione forfettaria, sostitutiva della tassa automobilistica ordinaria. Il ricorrente rileva però che quest'ultima deve annoverarsi fra i **tributi propri derivati** (sentenza Corte cost. n. 288/2012), **manovrabili dalle Regioni soltanto entro limiti precisi**. Ne discende il contrasto delle disposizioni impugnate con gli artt. 117, secondo comma, lett. e), e 119, secondo comma, Cost.

All'art. 49 la l.reg. n. 6/2015 istituisce un sistema di valorizzazione del patrimonio produttivo e culturale del Veneto attraverso la registrazione e la promozione di **marchi collettivi di qualità di proprietà della Regione**. Ad avviso del Presidente del Consiglio, questa iniziativa si porrebbe in contrasto – per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost. – col divieto, desumibile dagli artt. 34 e 35 TFUE, di restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione di merci e di qualsiasi misura di effetto equivalente. L'art. 49 si porrebbe altresì in contrasto con l'art. 120, primo comma, Cost., secondo l'interpretazione offertane recentemente dal giudice delle leggi (sentenza Corte cost. n. 66/2013). [G. Delledonne]

Ordinanze nn. 121, 122 e 123 del 2015 LA RAGIONEVOLE DURATA DEI PROCEDIMENTI DI EQUA RIPARAZIONE

Ordinanze emesse il 4 dicembre 2014 (n. 123) e il 6 febbraio 2015 (nn. 121 e 122) dalla Corte d'appello di Firenze nei procedimenti civili promossi da Catalini e altri contro il Ministero della Giustizia, in GU, 1a serie speciale, n. 26 del 2015

[Legge 24 marzo 2001, n. 89, art. 2, commi 2 *bis* e *ter*]

(Cost., artt.: 3, comma 1; 111, comma 2; 117, comma 1;
Convenzione EDU, artt. 6 e 13)

Numerosi ricorrenti si rivolgevano al giudice ordinario al fine di ottenere un'equa riparazione per l'eccessiva durata di alcuni procedimenti giudiziari (il dato singolare è che anche questi ultimi giudizi erano stati avviati invocando il mancato rispetto del principio della ragionevole durata del processo). In particolare, i casi sottoposti al giudice *a quo* riguardavano una serie di giudizi svolti in due gradi, dato che, com'è noto, in tema di equa riparazione per eccessiva durata non è previsto un doppio grado di merito.

Al riguardo, l'art. 2, co. 2-*bis* della l. n. 89 del 2001 (introdotto dal d.l. n. 83 del 2012, conv. con l. n. 134 del 2012) dispone che “[s]i considera rispettato il termine ragionevole [...] se il processo non eccede la durata di tre anni in primo grado, di due anni in secondo grado, di un anno nel giudizio di legittimità”. Inoltre, il successivo co. 3-*ter* stabilisce che “[s]i considera comunque rispettato il termine ragionevole se il giudizio viene definito in modo irrevocabile in un tempo non superiore a sei anni”.

Secondo l'interpretazione fornita dalla Suprema Corte, il richiamato art. 2, co. 2-*ter* rappresenta una “norma di chiusura” (Cass., sez. VI, 6.11.2014, n. 23745) che implica una valutazione complessiva del giudizio articolato nei tre gradi e, pertanto, non opera con riguardo ai processi che si esauriscono in unico grado.

Ciò premesso, la Corte d'appello di Firenze ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della richiamata normativa rispetto al caso di specie, tenuto conto che il principio della ragionevole durata del processo espresso dall'art. 111, co. 2, Cost. deve trovare applicazione diversa a seconda della natura e della – maggiore o minore – complessità del procedimento stesso. In virtù della semplicità dei fatti da accertare (ad es., la durata del procedimento e le ragioni della sua protrazione), nonché delle finalità cui esso tende (cioè indennizzare la violazione di un diritto fondamentale leso da una precedente eccessiva durata), condivisibilmente il Collegio remittente ritiene che **il procedimento per equa riparazione sia per sua natura destinato a durare meno di un giudizio ordinario di cognizione**. Pertanto, la previsione di una sua ragionevole durata nell'arco di sei anni risulterebbe incongrua e lesiva di numerosi principi costituzionali: in primo luogo, il predetto art. 111, co. 2, Cost.; inoltre, l'art. 117, co. 1, Cost., per violazione degli obblighi internazionali derivanti dagli artt. 6 (“diritto a un equo processo”) e 13 (“diritto a un ricorso effettivo”) della CEDU; infine, l'art. 3, co. 1, Cost., per irragionevolezza, poiché le contestate norme applicherebbero un trattamento uniforme a situazioni diverse.

Infine, la questione è ritenuta rilevante, poiché: ove la normativa vigente fosse ritenuta conforme a Costituzione, i vari ricorsi per equa riparazione instaurati davanti al Collegio remittente dovrebbero essere respinti (essendo stato rispettato il termine ragionevole di sei anni complessivi ex art. 2, co. 2-*ter*, l. n. 89 del 2001); in caso contrario, invece, le pretese dei ricorrenti dovrebbero essere accolte. [A. Candido]

Ordinanza n. 135 del 2015
L'INCOMPIUTA ABOLIZIONE DELLE PROVINCE SARDE

Ordinanza del Consiglio di Stato del 14 aprile 2015 in GU, 1a serie speciale, n.27

[Art. 1, terzo comma, L.R. Sardegna 28 giugno 2013, n. 15; D.P. Reg. n. 73 del 25 maggio 2012]

(Cost., artt. 1, 48, 51; St. Sardegna, art. 43)

Con referendum abrogativo svoltosi il 6 maggio 2012, i cittadini sardi si sono espressi in favore dell'abolizione delle ccdd. "province ordinarie" (Carbonia-Iglesias, Medio Campidano, Ogliastra e Olbia-Tempio). Successivamente, al fine di procedere al riordino delle autonomie locali (che avrebbe dovuto portare anche al superamento delle province "storiche", su cui i cittadini si erano espressi in senso analogo, benché con referendum meramente consultivo), la Regione Sardegna ha, nell'ordine: approvato la L.R. n. 11 del 2012 che disponeva il mantenimento provvisorio degli organi provinciali "fino al 28 febbraio 2013"; prorogato la prima scadenza al 30 giugno 2013 con L.R. n. 5 del 2013; disposto infine, con L.R. n. 15/2013, lo scioglimento degli organi provinciale e la nomina di commissari straordinari.

Quest'ultima legge, congiuntamente all'abrogazione mediante referendum della legge istitutiva delle province ordinarie (formalmente disposta con D.P.Reg. n. 73 del 25 maggio 2012), è stata oggetto di censure nell'ambito di un giudizio promosso dall'ex presidente della Provincia di Medio-Campidano per l'annullamento dei provvedimenti della regione che ne hanno disposto la rimozione con la contestuale nomina di un commissario straordinario. Ad avviso del Consiglio di Stato, la legge censurata (in attuazione della quale sono stati adottati i provvedimenti impugnati dai ricorrenti del giudizio *a quo*) potrebbe essere illegittima per la violazione dell'art. 43 dello Statuto speciale della Regione Sardegna.

In particolare, **l'abrogazione delle leggi istitutive delle province ordinarie mediante referendum non avrebbe correttamente seguito il procedimento legislativo speciale** (e "rinforzato") **disposto dal citato art. 43 St. Sardegna**, a mente del quale: "Con legge regionale possono essere modificate circoscrizioni e le funzioni delle province, in conformità alla volontà delle popolazioni di ciascuna delle province interessate espressa con referendum". In altre parole, qualunque modifica delle funzioni delle province (e, nella tesi dei ricorrenti del giudizio *a quo*, la loro eventuale soppressione), avrebbe dovuto seguire lo stesso procedimento impiegato per la loro istituzione, avrebbe, cioè, dovuto essere disposta con legge regionale **confermata dal voto positivo della popolazione delle singole province**, e non, invece, mediante referendum abrogativo (su cui si è peraltro espressa l'intera popolazione sarda). Conseguentemente sarebbe altresì illegittima la successiva legge che ha disposto la soppressione degli organi provinciali.

Inoltre, lo scioglimento e la revoca degli organi provinciali, anticipati rispetto alla naturale scadenza del mandato, comporterebbe la violazione del principio democratico di cui agli artt. 1, 48 e 51 Cost., violazione aggravata dalla circostanza «di aver comunque attribuito in via straordinaria, l'espletamento delle funzioni delle soppresse province a commissari straordinari privi della necessaria, investitura popolare». [F. Conte]

Ordinanza n. 136 del 2015
DOPPIO BINARIO E NE BIS IN IDEM SOSTANZIALE
NEL DIRITTO PENALE TRIBUTARIO

Ordinanza del 21 aprile 2015 emessa dal Tribunale di Bologna nel procedimento penale a carico di B.F.M., in GU 1a serie speciale, n. 28 del 2015

[Decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2015, n. 33, art. 1]

(Cost., art. 117, primo comma, in relazione all'art. 4 del Protocollo n. 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo)

L'imputato nel giudizio *a quo* è stato rinviato a giudizio per il reato di omesso versamento dell'IVA. Al momento del processo – e in seguito a una contestazione amministrativa del debito tributario – l'imputato risulta avere già provveduto al pagamento dell'imposta dovuta, sicché non residua più alcun debito nei confronti di Equitalia.

Ora, l'art. 20 del d.lgs. n. 74/2000 stabilisce che il procedimento amministrativo di accertamento e il processo tributario non possono essere sospesi in pendenza di un procedimento penale avente a oggetto i medesimi fatti o fatti connessi (principio del doppio binario e autonomia reciproca fra i due procedimenti). L'avvenuto pagamento del debito tributario e delle sanzioni amministrative previste per la violazione delle norme tributarie, invece, determina la diminuzione della pena fino a un terzo. Ad avviso del giudice *a quo*, tali sanzioni amministrative hanno natura sostanzialmente penale, sicché il doppio binario penale-amministrativo dà luogo a una violazione del principio del *ne bis in idem* sostanziale.

Ne deriverebbe l'illegittimità costituzionale dell'art. 649 c.p.p., ove è stato codificato il **principio del *ne bis in idem* formale**, con riferimento alla norma incriminatrice dell'art. 10-ter del d.lgs. n. 74/2000. L'illegittimità dell'art. 649 c.p.p. – di cui, peraltro, non è possibile offrire una lettura costituzionalmente orientata – scaturirebbe da una violazione dell'art. 4 del Protocollo n. 7 della CEDU (divieto di *ne bis in idem* sostanziale) e dalla natura penale dell'illecito amministrativo in questione, come definita dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (ribadita, da ultimo, con la sentenza *Grande Stevens c. Italia*). [G. Delledonne]

[V. anche l'ordinanza n. 38/2015 (Corte di cassazione, 15 gennaio 2015, R.C.C. contro CONSOB, in GU, 1a serie speciale, n. 12 del 2015).]

Ordinanza n. 137 del 2015

LE DISPOSIZIONI STATALI IN MATERIA DI SCIA COME LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI: IMPUGNATA UNA LEGGE TOSCANA

Ordinanza del 25 marzo 2015 emessa dal TAR Toscana sul ricorso proposto da M.D.M. contro il Comune di Firenze, in GU 1a serie speciale, n. 28 del 2015

[Legge della Regione Toscana 3 gennaio 2005, n. 1, art. 84-bis, comma 2, lettera b)]

(Cost., art. 117, commi secondo, lettera m), e terzo)

Intendendo valersi dei benefici derivanti dalla normativa regionale toscana sul c.d. piano casa, il ricorrente nel giudizio *a quo* ha presentato una segnalazione certificata d'inizio attività (SCIA) allo scopo di realizzare un ampliamento di una unità immobiliare di sua proprietà, destinata a civile abitazione. Con due successivi provvedimenti il Comune di

Firenze ha avviato un procedimento di accertamento edilizio, finendo col dichiarare inefficace la SCIA originaria. Impugnando tali atti, il ricorrente sottolinea inoltre che la disciplina regionale della SCIA non sarebbe conforme alla disciplina legislativa statale nella parte in cui consente alle amministrazioni comunali di adottare provvedimenti inibitori e sanzionatori anche oltre i trenta giorni dalla presentazione della SCIA stessa, qualora sia riscontrata una difformità rispetto alle norme urbanistiche o agli strumenti urbanistici generali.

Il giudice *a quo* ritiene che sulla disposizione legislativa regionale contestata gravi un dubbio di legittimità costituzionale. Dal 2010, in effetti, **l'intera disciplina della SCIA è stata qualificata come rientrante nei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali nell'ambito del procedimento amministrativo** (v. anche la sentenza Corte cost. n. 164/2012). In tali livelli essenziali rientra anche il diritto dell'interessato a un sollecito esame, da parte dell'amministrazione competente, dei presupposti che giustificano la sua iniziativa. Rispetto al "modello" definito dal legislatore statale, perciò, **la disciplina toscana si presenta chiaramente come difforme, nel senso di una tutela meno soddisfacente dei diritti inerenti al procedimento amministrativo.** [G. Delledonne]

Ordinanza n. 140 del 2015
PIEMONTE: SI PUÒ PROCEDERE ALLA SOPPRESSIONE DELLE COMUNITÀ
MONTANE
CON LEGGE REGIONALE ORDINARIA?

Ordinanza del 16 aprile 2015 emessa dal TAR Piemonte sul ricorso proposto dalla Comunità montana Alpi del Mare contro la Regione Piemonte, la Comunità montana Valle Stura e il Comune di Limone Piemonte, in GU 1a serie speciale, n. 28 del 2015

[Legge della Regione Piemonte 28 settembre 2012, n. 11, artt. 12, 14 e 16]

(Cost., art. 123, commi primo e secondo; statuto della Regione Piemonte, artt. 3, 4 e 8)

La Comunità montana Alpi del Mare ha impugnato gli atti con cui la Regione Piemonte ha indetto la procedura selettiva per la nomina dei commissari liquidatori delle Comunità montane. Tali atti sono applicativi di disposizioni della l.reg. n. 11/2012, recante disciplina del procedimento di soppressione delle Comunità montane piemontesi. Ad avviso del giudice *a quo*, tale disciplina presenterebbe dei profili d'illegittimità costituzionale. In particolare, **un'analisi dello statuto piemontese rivelerebbe che nell'ordinamento regionale le Comunità montane devono essere qualificate alla stregua di enti necessari, che non possono essere soppressi con legge regionale ordinaria.** Per altro verso, la disciplina delle Comunità montane potrebbe essere ricondotta ai principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione, materia che l'art. 123, comma primo, Cost., riserva allo statuto regionale. [G. Delledonne]

Ordinanze nn. 141 e 142 del 2015
NUOVE QUESTIONI SULLA RIDUZIONE DELLE RISORSE FINANZIARIE
DESTINATE AGLI ENTI LOCALI

Ordinanza del 16 aprile 2015 emessa dal TAR Piemonte sul ricorso proposto dalla Provincia di Asti contro la Regione Piemonte e nei confronti della Provincia di Alessandria, in GU 1a serie speciale, n. 28 del 2015; ordinanza del 16 aprile 2015 emessa dal TAR Piemonte sul ricorso proposto dalla Provincia di Novara contro la Regione Piemonte e nei confronti delle Province di Alessandria, Asti, Biella, Cuneo, Vercelli e del Verbano-Cusio-Ossola e della Città metropolitana-Provincia di Torino, in GU 1a serie speciale, n. 28 del 2015

[Legge della Regione Piemonte 5 febbraio 2014, n. 1, artt. 1, comma 1, 2, commi 1 e 2, e 3, tutti in combinato disposto con l'Allegato A della medesima legge; legge della Regione Piemonte 1 agosto 2014, n. 6, art. 1; legge della Regione Piemonte 1 dicembre 2014, n. 19, art. 1, anche in combinato disposto con l'Allegato A della medesima legge]

(Cost., artt. 3, 97, 114, 117, 118 e 119)

Nei giudizi *a quibus* le due Province ricorrenti hanno impugnato, chiedendone l'annullamento, diverse deliberazioni della Giunta regionale piemontese, aventi ad oggetto l'individuazione e il riparto per l'anno 2014 delle risorse finanziarie da destinare all'esercizio delle funzioni conferite agli enti locali. Tali risorse erano già indicate nella legge finanziaria regionale e nel bilancio di previsione regionale per quell'anno.

La somma assegnata alle ricorrenti per l'esercizio delle funzioni conferite appare manifestamente insufficiente a garantire la copertura di tutte le spese necessarie a farvi fronte. Vero è che l'art. 19, comma 1, del d.lgs. n. 68/2011 prevedeva la soppressione di tutti i trasferimenti regionali, aventi carattere di generalità e di permanenza, diretti al finanziamento delle Province. Tale disposizione, però, stabiliva altresì che ogni Regione, per assicurare alle proprie Province un importo corrispondente ai trasferimenti regionali così soppressi, determinasse una compartecipazione delle Province stesse alla tassa automobilistica regionale; ciò che la Regione Piemonte si è astenuta dal fare. **Il disegno del federalismo fiscale, inattuato nella sua *pars construens*, non dovrebbe perciò trovare applicazione neanche nella *pars destruens*.**

Alla luce di questa premessa, il giudice rimettente ritiene che l'abnorme riduzione degli stanziamenti a favore delle Province per le funzioni loro delegate precluda a queste ultime, di fatto, l'esercizio di tali funzioni. Ciò darebbe luogo a una violazione dei precetti costituzionali relativi all'autonomia finanziaria delle Province, enti costituenti la Repubblica, con ricadute negative anche sul buon andamento dell'amministrazione. La sottrazione di risorse alle Province dà luogo a una menomazione della loro autonomia finanziaria dal momento che le costringe a coprire i costi delle funzioni trasferite con risorse proprie. Non pare appagante neppure il richiamo al principio dell'equilibrio del bilancio, di per sé inidoneo a giustificare tagli indiscriminati di servizi e attività amministrative.

Ne deriva, ad avviso del TAR Piemonte, l'illegittimità costituzionale di diverse disposizioni della legge finanziaria regionale per il 2014, della legge contenente variazioni al bilancio di previsione per il 2014 e pluriennale per gli anni finanziari 2014-2016 e della legge di assestamento al bilancio di previsione per il 2014, per violazione degli artt. 3 (*sub specie* dell'irragionevolezza e della violazione del principio di eguaglianza sostanziale), 97, 114, 117, 118 (coi principi, ivi proclamati, di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza) e 119 Cost. [G. Delledonne]

[Su una questione affine, relativa all'esercizio finanziario precedente, v. la sentenza Corte cost. n. 188/2015. È stata sollevata questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto la medesima disposizione con l'ordinanza n. 6/2015 (TAR Piemonte, 20 novembre 2014, ricorso proposto dalla Provincia di Novara contro la Regione Piemonte e nei confronti delle Province di Alessandria, Asti, Biella, Cuneo, Torino, Vercelli e del Verbano-Cusio-Ossola e della Città metropolitana di Torino, in GU, 1a serie speciale, n. 6 del 2015).]

Ordinanza n. 144 del 2015
GLI AVVOCATI DELLO STATO NON VOGLIONO ANDARE IN PENSIONE

Ordinanza del 29 aprile 2015 emessa dal Consiglio di Stato sul ricorso proposto da S.M. contro la Presidenza del Consiglio dei ministri, in GU 1a serie speciale, n. 33 del 2015

[Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, art. 1, commi 1, 2 e 3]

(Cost., artt. 3, 81 e 97)

Un vice avvocato generale dello Stato impugna il provvedimento che lo ha collocato a riposo e la connessa pregressa determinazione con cui gli si è comunicato che la sua istanza di trattenimento in servizio fino ai 75 anni non poteva essere valutata per effetto dell'entrata in vigore dell'art. 1 del d.l. n. 90/2014. Tale previsione ha abrogato l'art. 16 del d.lgs. n. 503/1992, che disciplinava il trattenimento in servizio collegandolo alla particolare esperienza professionale acquisita dal dipendente. Ritenendo non manifestamente infondate le tesi del ricorrente, il Consiglio di Stato dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1 del d.l. n. 90/2014. La questione di legittimità costituzionale si fonda sulla rilevazione di una pluralità di vizi: le **maggiori spese derivanti dall'eliminazione dell'istituto del trattenimento in servizio**, in mancanza di una copertura credibile per farvi fronte e con una violazione del criterio di economicità nell'organizzazione della pubblica amministrazione, oltre che dei canoni di buon andamento e di efficienza (artt. 81, comma terzo, e 97 Cost.); l'irragionevolezza di una **disciplina contraddittoria**, che sostiene di voler favorire il ricambio generazionale nella p.a. pur mantenendo fermi turn over e blocco delle assunzioni; l'**ingiustificata eguaglianza di trattamento** fra gli avvocati dello Stato e la generalità dei dipendenti pubblici, per i quali invece valevano regole differenti in fatto di trattenimento in servizio, e l'ingiustificata diversità di trattamento fra i medesimi avvocati dello Stato e i magistrati (art. 3 Cost.). [G. Delledonne]

[V. anche le ordinanze nn. 30/2015 (segnalata nel n. 2/2015 di questo Bollettino) e 61/2015 (TAR Emilia-Romagna, 27 novembre 2014, A.M. contro Presidenza del Consiglio dei ministri e altri, in GU, 1a serie speciale, n. 16 del 2015)]

Ordinanza n. 149 del 2015
I CONSIGLI REGIONALI IN REGIME DI PROROGATIO
NON POSSONO MODIFICARE LA LEGGE ELETTORALE

Ordinanza emessa il 22 aprile 2015 dal Tribunale amministrativo regionale per la Regione Calabria
sul ricorso proposto
da W.F. contro Regione Calabria ed altri

[Legge della Regione Calabria 12 settembre 2014, n. 19, art. 1 comma 1 lett. a)]

(Cost., artt. 123 comma 1 e 117 comma 1; Statuto della Regione Calabria , art. 18 comma 2; Primo Protocollo addizionale della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 3)

Il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria è stato investito del ricorso della signora W.F., primo dei non eletti alla carica di Presidente della Regione Calabria alle ultime elezioni regionali.

La ricorrente lamentava l'illegittimità della norma oggetto dell'ordinanza di rimessione in quanto volta ad abrogare **la precedente legge delle Regione Calabria n. 1 del 2005 che, all'art. 1 comma 2**, faceva salva l'applicazione, tra le altre norme, **dell'art. 5 comma 1 della I. cost. n. 1 del 1999**; tale norma costituzionale prevedeva espressamente, in regime transitorio ed in attesa che venissero emanati gli Statuti delle singole regioni, il diritto alla nomina a consigliere regionale del candidato che avesse riportato un numero di voti immediatamente inferiore a quello del Presidente eletto.

Secondo quanto prospettato nel ricorso, l'abrogazione operata **dalla l.r. n. 19 del 2014** sarebbe illegittima in quanto tale norma, seppur contenuta in una disposizione rubricata espressamente come "transitoria", non avrebbe carattere transitorio essendo norma di garanzia costituzionale dei diritti delle minoranze.

Il giudice *a quo* ritiene manifestamente infondata la questione come prospettata dalla ricorrente, in quanto una norma regionale poteva ben modificare la legge elettorale regionale senza che si potesse opporre l'ultrattività di una norma espressamente riconosciuta come transitoria dalla stessa Corte costituzionale (cfr. sentt. n. 4/2010 e n. 45/2011).

Tuttavia, il Tribunale amministrativo per la Calabria rileva come la legge regionale oggetto della questione di legittimità costituzionale sia stata emanata dal Consiglio regionale della Regione Calabria quando, in seguito alle dimissioni del Presidente Scopellitti, tale organo si trovava in regime di **prorogatio**.

Secondo quanto prospettato con l'ordinanza di rimessione, **il Consiglio in regime di prorogatio non avrebbe potuto emanare, in assenza di alcuna impellente necessità, un atto volto a modificare la legge elettorale**; ciò in quanto un organo che opera in un chiaro regime depotenziato non potrebbe modificare una legge con cui si definiscono le regole di composizione degli organi elettivi essenziali.

La questione sollevata, a detta del giudice amministrativo calabrese, è sicuramente rilevante in quanto una pronuncia di incostituzionalità della norma regionale comporterebbe la **riespansione della l.r. n. 1 del 2005** e, di conseguenza, porterebbe alla nomina della ricorrente alla carica di consigliere regionale.

La non manifesta infondatezza deriverebbe, invero, dalla violazione **dell'art. 123 comma 1 cost. che, per mezzo della violazione dell'art. 18 dello Statuto della Regione Calabria quale norma interposta**, risulterebbe violato in quanto verrebbe meno il rispetto di quel principio ribadito dalla Corte costituzionale (sent. n. 68 del 2010) secondo cui, in regime di *prorogatio*, i Consigli regionali potranno porre in essere soltanto "atti necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili" non potendo essere intesa la *prorogatio* quale generica proroga di tutti i poteri degli organi regionali.

Il giudice *a quo* prospetta inoltre una violazione **dell'art. 117 comma 1 cost. per mezzo della violazione dell'art. 3 del Protocollo addizionale n. 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali che va pacificamente**

qualificata come parametro interposto; tale norma sancisce espressamente, infatti, il diritto a libere elezioni.

La Corte EDU ha interpretato la suddetta disposizione come fondante un diritto alla stabilità della legislazione elettorale (in particolare, la pronuncia sul caso *Ekoglasnost c. Bulgaria*), elemento che assume particolare rilevanza nel caso di specie in cui il cambiamento di tale legge è avvenuto ad opera di un organo che non era nel pieno delle proprie funzioni ma in carica solo per far fronte agli atti di straordinaria amministrazione.

Per tali ragioni, il Tribunale amministrativo regionale della Calabria rimette la questione alla Corte costituzionale auspicando una pronuncia di **illegittimità costituzionale dell'art. 1 co. 1 lett. a) della legge regionale della Calabria n. 19 del 2014**. [E. Sparacino e G. Delledonne]

Ordinanza n. 154 del 2015
LA CONFISCA EX ART. 12-SEXIES E' ILLEGITTIMA
PER I REATI DI RICETTAZIONE

Ordinanza emessa il 17 marzo 2015 dalla Corte di Appello di Reggio Calabria
nel procedimento di esecuzione nei confronti di V. R.
in GU, 1a serie speciale, n. 34 del 2015

[Decreto legge 8 giugno 1992, n. 306 convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto
1992, n. 356, art. 12-sexies, comma 1]

(Cost., art. 3)

La Corte di Appello di Reggio Calabria, nell'ambito di un procedimento di esecuzione nei confronti di V.R., condannata in via definitiva per il reato di cui all'art. 648 c.p., ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. **12-sexies, d.l. n. 306/92** come convertito dalla l. n. 356/92.

Tale disposizione, come noto, disciplina l'istituto della cd. "confisca allargata", secondo cui i soggetti condannati per una serie di reati previsti espressamente dalla norma dovranno essere destinatari di un provvedimento di confisca dei propri beni a prescindere dal fatto che questi abbiano o meno un collegamento con il reato commesso, essendo sufficiente una sproporzione tra il valore economico dei beni di proprietà del condannato e il reddito dichiarato.

Nel procedimento in cui è sorto l'incidente di costituzionalità i giudici di appello si apprestavano a disporre la confisca di una serie di beni appartenenti alla condannata e ai prossimi congiunti, in quanto questi ultimi non erano riusciti (anche a causa dei molti anni trascorsi) a dimostrare la provenienza lecita dei beni che avrebbero dovuto essere oggetto del provvedimento ex art. 12-sexies.

La stessa Corte di Appello dà atto che **la norma ha già superato il vaglio di costituzionalità della Corte costituzionale che, con l'ordinanza n. 18 del 1996**, ha giudicato non irragionevole né contraria ai principi di uguaglianza e di libera iniziativa economica le disposizione volte a disciplinare l'istituto della confisca allargata.

Tuttavia il giudice rimettente ritiene che **l'art. 12-sexies violi il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 cost. non in sé e per sé considerato ma in quanto prevede tra i reati presupposto del provvedimento di confisca fattispecie del tutto differenti tra loro e non assimilabili per disvalore sociale**; secondo quanto è possibile leggere nell'ordinanza di rinvio, infatti, il giudice *a quo* ritiene che il reato di ricettazione di cui all'art. 648 c.p. non possa essere considerato di gravità pari agli altri delitti previsti.

Ciò in quanto, tale norma sarebbe idonea a ricomprendere un'ampia gamma di condotte non tutte meritevoli di essere considerate gravi al punto da fondare legittimamente l'emanazione di un provvedimento di confisca di cui all'art. 12-*sexies*; a fronte di condotte che sicuramente sono connotate da elementi di gravità tali da portare l'interprete a concludere per l'assoluta necessità di un provvedimento di confisca, infatti, vi sarebbero la maggior parte delle fattispecie (come quella oggetto del procedimento nel corso del quale è stata sollevata la questione) per le quali la presunzione di legge appare, a detta del giudice calabrese, non proporzionata.

La violazione del principio di uguaglianza consisterebbe, pertanto, nel fatto che verrebbero trattate in modo uguale fattispecie aventi un disvalore sociale del tutto differente; per di più, a nulla servirebbe, secondo il giudice *a quo*, l'esclusione prevista dall'art. 12-*sexies* per i fatti di ricettazione di "speciale tenuità", in quanto tale caratteristica sarebbe soltanto da riferire al valore della cosa oggetto di ricettazione e mai a caratteristiche proprie del condannato come la capacità a delinquere e la pericolosità sociale. [E. Sparacino]

Ordinanza n. 156 del 2015 SANZIONI AMMINISTRATIVE E LEX MITIOR: LA PROSPETTIVA DELLA CEDU

Ordinanza del 27 marzo 2015 emessa dal Tribunale di Como nel procedimento civile promosso da T.F. e Coco's s.r.l. unipersonale contro Direzione territoriale del lavoro di Como, in GU 1a serie speciale, n. 34 del 2015

[Legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 1]

(Cost. artt. 3 e 117, primo comma, in relazione agli artt. 6 e 7 CEDU)

Il Tribunale è investito del ricorso contro alcune sanzioni amministrative di ambito lavoristico, tra cui la cd. maxi-sanzione per il lavoro nero di cui all'art. 3, comma 3, del d.l. n. 12 del 2002: nel caso, una sanzione di oltre 10 mila euro per avere impiegato irregolarmente 4 lavoratrici per 24 giornate.

Ad avviso del rimettente [che – peraltro – si è impegnato in un'elaborata 'ortopedia' delle domande del ricorrente e dei temi del contraddittorio, onde portarli verso la questione sollevata], esclusa la fondatezza dei motivi di ricorso procedurali e di fatto, potrebbe trovare applicazione il cit. art. 3, comma 3, come novellato dalla legge n. 183 del 2010, il quale prevede un regime sanzionatorio più favorevole (in breve: riduzioni o addirittura esclusioni delle sanzioni, quando sia concretamente riscontrata una disponibilità del datore a lasciare emergere il lavoro irregolare). Tuttavia, la legge del 2010 è entrata in vigore dopo i fatti contestati, sicché essa risulta inapplicabile, in virtù della norma in questione, insuscettibile di letture alternative a fronte di una giurisprudenza consolidata.

Su queste premesse, **il Tribunale chiede l'addizione del principio della *lex mitior* nella materia delle sanzioni amministrative**. In passato, la Corte costituzionale ha rigettato questioni analoghe ma, ora, l'attenzione è richiamata verso una nota **giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo**, per la quale ha natura penale – ed è dunque soggetta al principio anzidetto – anche la sanzione sì qualificata come amministrativa dall'ordinamento interno, ma comunque caratterizzata da una funzione repressiva o preventiva, nonché da una rilevante incisività, ancorché solo sul piano economico e non su quello della libertà personale (sono citate, tra le altre, *Scoppola*, *Menarini* e *Grande Stevens c. Italia*).

È sollevata anche una questione ex art. 3 Cost., per la **differenza di trattamento tra gli illeciti rilevanti nel giudizio a quo e altri – di natura valutaria, o tributaria, o attinenti al servizio di riscossione** – per i quali, invece, è stata prevista dallo stesso legislatore la retroattività di nuovi trattamenti sanzionatori meno gravosi. [M. Massa]

[E' questa solo una delle ormai numerose questioni connesse alla discrasia tra la nozione interna e quella convenzionale di pena: vedi ad esempio, con riguardo ai problemi di successione di leggi nel tempo, in materia di incentivi per il fotovoltaico, ordinanze nn. 199, 200, 203, 233 e 241 del 2014, nonché nn. 68 e 69 del 2015 (in GU nn. 47 e 53 del 2014, nonché nn. 1 e 18 del 2015); in materia di messa alla prova, ordinanze n. 260 del 2014 (in GU n. 5 del 2015) e n. 94 del 2015 (in GU n. 21 del 2015). Vedi anche in materia di *ne bis in idem*, ordinanze n. 38 e n. 52 del 2015 (in GU n. 12 e n. 15 del 2015) e ordinanza n. 136 del 2015, segnalata sopra; in materia di pubblicità dell'udienza di opposizione a provvedimenti amministrativi sostanzialmente punitivi, ordinanze nn. 178-184 del 2015, segnalate sotto. Nel *Bollettino* n. 3 del 2015 si è data un'anticipazione in merito alla questione di costituzionalità sollevata dalla Corte d'appello di Bari sulla cd. legge Severino, anche in relazione all'art. 7 CEDU. Vedi pure, in fondo al presente *Bollettino*, alcune delle anticipazioni.]

Ordinanza n. 163 del 2015

I MAGISTRATI A RIPOSO NON VOGLIONO IL CONTRIBUTO DI SOLIDARIETA'

Ordinanza emessa il 22 aprile 2015 dalla Corte dei conti- Sezione giurisdizionale per l'Umbria
sui ricorsi riuniti proposti da S.M.C. ed altri contro l'INPS (gestione ex INPDAP)
in GU, 1a serie speciale, n. 35 del 2015

[Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 486]

(Cost., artt. 2, 3, 36, 38, 53 e 136)

Diversi magistrati a riposo residenti in Umbria hanno adito la Corte dei conti per veder riconosciuta l'illegittimità delle trattenute operate sui trattamenti pensionistici in applicazione **dell'art. 1 comma 486, della legge n. 147 del 2013**, essendo tutti i ricorrenti titolari di un trattamento pensionistico superiore a quattordici volte il trattamento minimo INPS.

Molteplici sono state le questioni sollevate dai diversi organi giurisdizionali aventi ad oggetto l'illegittimità del cd. "contributo di solidarietà" e lo stesso organo rimettente riconosce come altre Sezioni Giurisdizionali della Corte dei conti abbiano sottoposto alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale della norma in oggetto in quanto posta in violazione degli artt. 3 e 53 cost.

Secondo il giudice rimettente, infatti, le impugnative già proposte erano tutte incentrate sul presupposto che, dietro il **contributo di solidarietà**, in realtà si celasse un **prelievo di natura tributaria** e, comunque, del tutto simile al **contributo di perequazione introdotto dall'art. 18, co. 22-bis, d.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito con modifiche dalla l. 15 luglio 2011, n. 111)** e dichiarato **incostituzionale** con sentenza n. 116 del 2013.

La particolarità del ricorso che ha dato vita al giudizio davanti al giudice rimettente consisterebbe nell'aver ancorato, seppur in via subordinata, la questione di legittimità costituzionale alle disposizioni degli **artt. 3, 36 e 38 cost**; ciò in quanto, secondo i ricorrenti,

il prelievo previsto dalla normativa oggetto di impugnazione sarebbe illegittimo anche laddove venisse effettivamente considerato quale contributo di solidarietà.

Il contributo di solidarietà, infatti, essendo volto a realizzare “un circuito di solidarietà interna” al sistema previdenziale, deve in ogni caso, secondo la sezione giurisdizionale della Corte dei conti, sottostare a dei limiti conformativi derivanti dall'applicazione **degli art. 2, 3, 36 e 38 cost.**

Nel senso che il prelievo deve essere funzionale alle esigenze proprie del sistema previdenziale, deve essere destinato ad integrare prestazioni previdenziali altrimenti inadeguate spettanti a soggetti economicamente deboli e la misura del prelievo stesso deve essere proporzionata tenuto conto che il peso del contributo di solidarietà si va a sommare alle imposte ordinarie sul reddito dei pensionati.

Il contributo di solidarietà previsto dalla norma impugnata, anche nel caso in cui non dovesse essere considerato come avente natura tributaria, sarebbe pertanto illegittimo in quanto posto in violazione dei principi di ragionevolezza (ex. art. 3 cost) e di proporzionalità tra lavoro e retribuzione (ex. art. 36 cost. in combinato disposto con l'art. 3 cost.) e di adeguatezza dei regimi previdenziali (ex. art. 38 cost.), configurando “una mera ablazione del trattamento di quiescenza dei pensionati incisi”. [E. Sparacino]

[Le ordinanze in argomento sono ormai numerose: della n. 109 del 2015 si è già data notizia nel Bollettino n. 3 del 2015.]

Ordinanza n. 176 del 2015
QUALE RISTORO PER GLI ERGASTOLANI CHE SUBISCONO
UNA DETENZIONE INUMANA O DEGRADANTE?

Ordinanza del Magistrato di Sorveglianza di Padova del 20 aprile 2015,
in GU, 1a serie speciale, n. 37

[articolo 35-ter della legge 26 luglio 1975, n. 354, inserito dall'art. 1, primo comma, D.L.
92/2014, conv. in L. 117 2014]

(Cost., artt. 3, 24, 27, terzo comma, e 117 in relazione all'art. 3 CEDU)

Con D.L. 92/2014 è stato inserito, nella legge sull'ordinamento penitenziario (L. 354/1975), un meccanismo volto a **risarcire i detenuti sottoposti a regimi detentivi ritenuti inumani o degradanti**, ai sensi dell'art. 3 CEDU. La disciplina in parola prevede tre diversi rimedi risarcitori: il primo, applicabile in via principale, consiste nella «riduzione della pena detentiva ancora da espiare pari, nella durata, a un giorno per ogni dieci durante il quale il richiedente ha subito il pregiudizio»; laddove la pena ancora da scontare risulti incapiente (sia, cioè, inferiore ai giorni da detrarre) per la parte residua è disposto un risarcimento pecuniario; infine, nei casi in cui la pena sia stata integralmente scontata (nonché nei casi in cui il pregiudizio si sia verificato in stato di custodia cautelare non computabile ai fini della pena), è data la possibilità di ottenere un risarcimento integralmente pecuniario. Tuttavia, ad avviso del giudice rimettente, **nessuno dei citati rimedi apparirebbe applicabile a coloro che stiano scontando la pena dell'ergastolo**. Ad essi, infatti, non sarebbe applicabile il rimedio principale, in quanto la pena dell'ergastolo ha una durata indefinita nel tempo. Ed infatti, benché abbia subito significative modificazioni, anche per gli interventi della Corte costituzionale, nondimeno **l'ergastolo «deve considerarsi comunque una pena perpetua**, tanto da non ammettere «scomputi» che incidano sulla natura stessa della pena» (cfr. sent. n. 337/1995). Non

sarebbero altresì, applicabili gli ulteriori rimedi, in quanto formulati come residuali, per sole ipotesi di pena “incapiente” o pena “integralmente scontata”, le quali, evidentemente, non ricorrono laddove il richiedente stia scontando la pena dell’ergastolo. Pertanto, nel silenzio del legislatore – che eventualmente disponga modalità “astratte” di scomputo della pena – e nell’univocità della disposizione censurata, non vi sarebbe neppure la possibilità di estendere, per via interpretativa, l’applicazione del meccanismo *de quo* anche agli ergastolani. Nei confronti di questi ultimi, conseguentemente, verrebbe a configurarsi, rispetto ai condannati a pene temporanee, un trattamento discriminatorio «senza alcuna ragionevole giustificazione». La norma censurata si porrebbe, altresì, in contrasto con l’art. 24 Cost. in quanto **il meccanismo risarcitorio resterebbe, per chi sconta la pena dell’ergastolo, privo di effettività** (perciò in contrasto altresì con la giurisprudenza CEDU. in materia di misure punitive inumane e degradanti e, dunque, con violazione dell’art. 117, primo comma, Cost.). Infine, il giudice rimettente riscontra una possibile violazione dell’art. 27, terzo comma, in quanto l’impossibilità di accedere al meccanismo risarcitorio comporterebbe un’indebita, quanto irragionevole, compressione del «percorso rieducativo dei condannati all’ergastolo impedendo loro la progressiva umanizzazione della pena». Per superare la prospettata illegittimità, il giudice rimettente ritiene necessario un intervento additivo della Corte che, da un lato, consenta di computare la riduzione della pena prevista dall’art. 35-ter, ai fini del raggiungimento della frazione di pena necessaria per l’accesso ai meccanismi premiali (analogamente a quanto già accade per la liberazione anticipata); dall’altro consenta che, laddove l’ergastolano non trarrebbe alcun beneficio dallo scomputo “virtuale” della pena (avendo già maturato il diritto di accesso alle misure premiali), possa almeno accedere al ristoro economico. [F. Conte]

Ordinanze nn. 178, 179, 180, 181, 182, 183 e 184 del 2015
LA PREVISIONE DEL RITO CAMERALE
NELL’OPPOSIZIONE A PROVVEDIMENTI SANZIONATORI DELLA CONSOB

Ordinanza dell’8 aprile 2015 emessa dalla Corte di appello di Firenze nel procedimento civile promosso da A.V. contro CONSOB; ordinanza del 16 aprile 2015 emessa dalla Corte di appello di Firenze nel procedimento civile promosso da P.S. contro CONSOB; ordinanza del 24 marzo 2015 emessa dalla Corte di appello di Firenze nel procedimento civile promosso da S.R. contro CONSOB; ordinanza del 24 marzo 2015 emessa dalla Corte di appello di Firenze nel procedimento civile promosso da P.S. contro CONSOB; ordinanza del 16 aprile 2015 emessa dalla Corte di appello di Firenze nei procedimenti civili riuniti promossi da L.P., P.F. e T.D.T. contro CONSOB; ordinanza del 16 aprile 2015 emessa dalla Corte di appello di Firenze nei procedimenti civili riuniti promossi da L.G., C.Q. e T.C. contro CONSOB; ordinanza del 15 aprile 2015 emessa dalla Corte di appello di Firenze nel procedimento civile promosso da F.G.C. contro CONSOB, tutte in GU 1a serie speciale, n. 38 del 2015

[Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, art. 195, comma 7]

(Cost., art. 117, primo comma, in relazione all’art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo)

Con diverse ordinanze della Corte di appello di Firenze è stata sollevata questione di legittimità costituzionale dell’art. 195, comma 7, del d.lgs. n. 58/1998 (T.U.F.). Gli attori nei giudizi *a quibus*, a vario titolo esponenti della Banca Monte dei Paschi di Siena s.p.a. o a essa legati in altro modo, hanno proposto opposizione, dinanzi al giudice ordinario,

contro vari provvedimenti della Consob che irrogavano loro sanzioni amministrative pecuniarie ai sensi del T.U.F.

Per inquadrare il problema, il giudice rimettente muove dalla ricostruzione operata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, da ultimo, con la sentenza **Grande Stevens c. Italia** del 4 marzo 2014, in cui si afferma la necessità di un **eguale trattamento normativo delle sanzioni penali in senso stretto e di tutte le altre misure di carattere punitivo afflittivo**, fra le quali devono essere ricomprese misure che l'ordinamento interno qualifica come sanzioni amministrative. In particolare, la Corte di Strasburgo ha affermato che **a certe condizioni risulta compatibile con la Convenzione EDU affidare la repressione di violazioni a un'autorità amministrativa** – quale è la Consob – poiché il diritto di difesa è assicurato dalla possibilità di ricorrere a un giudice dotato di piena giurisdizione; **fra quelle condizioni, però, figura anche la trattazione del giudizio di opposizione in udienza pubblica e non in camera di consiglio**. È ciò che avviene, però, nel giudizio disciplinato dall'art. 195 T.U.F. Si tratta di sanzioni *lato sensu* penali in ragione della loro particolare gravità afflittiva e del peculiare regime pubblicitario che si applica a esse.

Come ha cura di specificare la Corte di appello, il dubbio di legittimità costituzionale che investirebbe questa procedura camerale non riguarda il rito camerale in sé e la sua compatibilità coi principi costituzionali e sovranazionali relativi al diritto di difesa e al contraddittorio, ma soltanto le eventuali carenze del procedimento sanzionatorio Consob.

Ne deriverebbe perciò, ad avviso del giudice rimettente, l'illegittimità costituzionale della disposizione contestata per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., alla luce dell'art. 6 CEDU. [G. Delledonne]

[Sono state sollevate questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto la medesima disposizione anche con le ordinanze nn. 240/2015 (Corte di appello di Firenze, 23 marzo 2015, procedimento civile promosso da F.M.D.C. contro CONSOB, non ancora pubblicata in GU), 241/2015 (Corte di appello di Firenze, 23 marzo 2015, procedimento civile promosso da M.M. contro CONSOB, non ancora pubblicata in GU), 242/2015 (Corte di appello di Firenze, 4 maggio 2015, procedimento civile promosso da F.G.C. e M.C.M.D.S. contro CONSOB, non ancora pubblicata in GU), 243/2015 (Corte di appello di Firenze, 13 maggio 2015, procedimento civile promosso da F.G.C. contro CONSOB, non ancora pubblicata in GU) e 244/2015 (Corte di appello di Firenze, 13 maggio 2015, procedimento civile promosso da F.M.D.C. contro CONSOB, non ancora pubblicata in GU).]

Ordinanza n. 187 del 2015
LIBERTÀ VIGILATA MA PERICOLOSA:
QUANDO L'OPG (LA REMS) È INDISPENSABILE

Ordinanza del 21 maggio 2015 emessa dal GIP del Tribunale di Napoli nel procedimento penale a carico di F.G., in GU, 1a SS, n. 39 del 2015

[D.l. 22 dicembre 2011, n. 211, conv. In l. 17 febbraio 2012, n. 9, art. 3-ter, comma 8-*quater*, come modificato dal d.l. 31 marzo 2014, n. 52, conv. In l. 30 maggio 2014, n. 81, art. 1, comma 1-*quater*]

(Cost., art. 3)

L'ordinanza in questione descrive la situazione di una persona, imputata di reati anche violenti, cui dal 2005 è applicata la misura di sicurezza provvisoria del ricovero in OPG. È ormai passato il limite del massimo della pena per i reati *de quibus*, oltre il quale le norme in questione vietano che le misure di sicurezza detentive possano avere applicazione: anzi, è maturata la stessa prescrizione del reato, non più esclusa per i cd. eterni giudicabili per effetto di Corte cost., sent. n. 45 del 2015. Di conseguenza, ritiene il rimettente, andrebbe disposta la misura di sicurezza non detentiva della libertà vigilata, con prescrizione di frequentazione dei servizi di assistenza psichiatrica e controllo da parte delle forze di polizia.

Tuttavia, ad avviso del rimettente, **la misura di sicurezza non detentiva non è in grado di assicurare un'adeguata cura dell'interessato, né il contenimento della sua pericolosità sociale**: pericolosità particolarmente elevata, tenuto conto delle gravi condizioni del malato e della sua solitudine.

Pertanto, il rimettente dubita della legittimità costituzionale delle norme in questione «nella parte in cui [stabiliscono] che le misure di sicurezza detentive, provvisorie o definitive, compreso il ricovero nelle residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza, non possono durare oltre il tempo stabilito per la pena detentiva prevista per il reato commesso, avuto riguardo alla previsione massima». Tali norme sarebbero irragionevoli sotto un duplice profilo: a) perché pongono alla misura di sicurezza detentiva un limite che è proprio delle misure cautelari, ma è sganciato dalle valutazioni sulla pericolosità sociale; b) perché, così facendo, non soddisfano né le esigenze di cura, né quelle di protezione sociale, cui pure la giurisprudenza costituzionale (sent. n. 367 del 2004) ha riconosciuto rilievo. [M. Massa]

Ordinanza n. 190 del 2015 LA REVOCAZIONE DI GIUDICATI INCOMPATIBILI CON LA CEDU IN AMBITO AMMINISTRATIVO (E CIVILE)

Ordinanza del 4 marzo 2015, emessa dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, sul ricorso proposto da Staibano Stefania e altri e da Mottola Michele e altri c. Università degli studi di Napoli Federico II e altri, in GU, 1a SS, n. 39 del 2015

[Cod. proc. amm., art. 106; cod. proc. civ., art. 395-396]

(Cost., art. 24, 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 46, par. 1, CEDU)

Due gruppi di ricorrenti chiedono al massimo consesso della giustizia amministrativa la revocazione di una precedente sentenza, con cui la stessa Adunanza Plenaria, in applicazione dell'art. 45, comma 17, del d.lgs. n. 80 del 1998, aveva giudicato non più azionabili, dinanzi ad alcun giudice, talune pretese previdenziali, connesse a rapporti di lavoro presso amministrazioni pubbliche anteriori al 30 giugno 1998, non fatte valere davanti al giudice amministrativo entro il 15 settembre 2000. La Corte di Strasburgo ha condannato l'Italia per il trattamento applicato a questi ricorrenti (sentenze *Staibano* e *Mottola*, definitive), ravvisando una violazione sia dell'art. 6 CEDU, sia dell'art. 1 del Protocollo 1. È sulla base di queste condanne che i ricorrenti chiedono la revocazione.

Prima ancora di valutare se sussistano i presupposti per provvedere a ciò, l'Adunanza Plenaria osserva che la normativa processuale non consente affatto la revocazione dei giudicati amministrativi, quando essa occorra per conformarsi al giudicato europeo. Tale lacuna pone un problema di compatibilità con l'art. 46 CEDU: infatti, **«allorché, come nel caso di specie, i giudici europei abbiano accertato con sentenza**

definitiva una violazione dei diritti riconosciuti dalla Convenzione, sorge per lo Stato l'obbligo di riparare tale violazione adottando le misure generali e/o individuali necessarie», la cui finalità precipua è la *restituito in integrum*, vale a dire «porre il ricorrente in una situazione analoga a quella in cui si troverebbe qualora la violazione non vi fosse stata» (Corte cost., sent. n. 113 del 2011). Come riconosciuto dagli organi del Consiglio d'Europa e dalla stessa Corte costituzionale (sent. cit.), la riapertura del processo è lo strumento adatto a questo scopo, quando la lesione del diritto garantito dalla CEDU avviene tramite un provvedimento giurisdizionale definitivo. Sinora, la sent. n. 113 del 2011 ha assicurato che ciò possa avvenire in sede penale: ma «[a]nche davanti al giudice amministrativo, così come a quello civile[,] viene in rilievo la tutela di diritti fondamentali che, in caso di vizi processuali o sostanziali, possono essere compressi o limitati in modo da non risultare tollerabile per uno stato di diritto e generare una responsabilità dello Stato per violazione degli obblighi convenzionali assunti». Tanto è vero che altri ordinamenti (come quello tedesco: art. 580 ZPO) hanno previsto la possibilità di riaprire anche i processi civili e amministrativi.

Pertanto, l'Adunanza Plenaria solleva questione di legittimità costituzionale delle norme sulla revocazione in ambito amministrativo (art. 106 cod. proc. amm.) e civile (artt. 396 e 396 cod. proc. civ., cui il cit. art. 106 rinvia) in quanto non prevedono la revocazione delle sentenze, quando ciò sia necessario per conformarsi a una sentenza definitiva della Corte europea. Oltre all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 46 CEDU, sono richiamati come parametro anche gli artt. 24 e 111 Cost. [M. Massa]

Conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato

DUE CONFLITTI SULL'AUTODICCHIA

Ricorso n. 1 del 2015 I) IL CASO DEL SENATO

Ricorso delle Sezioni Unite Civili della Corte di cassazione, depositato in cancelleria il 16 luglio del 2015, in GU, 1a serie speciale, n. 33 del 2015

[Testo Unico delle norme regolamentari dell'amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica, artt. 72-84]

(Cost., artt. 3 comma 1, 24 comma 1, 102 comma 2- in combinato disposto con la VI disposizione transitoria-, 108 comma 2 e 111 commi 1,2,e 7)

Si è da sempre ritenuto che una delle caratteristiche proprie delle Camere fosse quella di avere giurisdizione in merito alle controversie sorte con i propri dipendenti. Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione avevano sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 del Regolamento del Senato della Repubblica del 17 febbraio 1971 e successive modifiche per contrasto con gli artt. 3,24,102 comma 2, 111 commi 1, 2 e 3, 113 comma 1 della Costituzione.

Con **sentenza n. 120/2014** la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile tale questione di legittimità; tuttavia, nella medesima pronuncia, il Giudice delle leggi ha

sostenuto che la questione potrebbe dar luogo ad un conflitto di attribuzioni tra i poteri dello Stato, dato che la sottoposizione delle questioni concernenti lo *status* lavorativo dei dipendenti delle Camere unicamente all'autodichia delle stesse potrebbe comportare un'oggettiva lesione dei poteri dei giudici ordinari e speciali.

Ripercorrendo le varie fasi storico-normative dell'istituto dell'autodichia del Senato, il ricorso evidenzia come **l'art. 12 del Regolamento del Senato** sia stato sempre interpretato come fondante l'autodichia in materia di controversie tra il personale dipendente e l'Amministrazione del Senato stesso. Tuttavia, le Sezioni Unite ritengono che non vi sia in Costituzione una norma atta a fondare l'autodichia del Senato in materia di risoluzione delle controversie sorte con i propri dipendenti ma che la disciplina in materia sia rinvenibile nel **"Testo Unico delle norme regolamentari dell'amministrazione" che contiene le disposizioni già previste dal "Regolamento degli Uffici e del personale", emanato il 1 febbraio 1988**. Tali norme, in breve, prevedono un doppio grado di giudizio davanti ad organi giurisdizionali formati in seno al Senato della Repubblica senza che la decisione presa in grado di appello possa trovare impugnazione neanche attraverso il mezzo del ricorso straordinario **ex art. 111 cost. comma settimo**.

In seguito, la Corte di cassazione dà espressamente atto del fatto che la Corte costituzionale nella citata pronuncia del 2014 ha riconosciuto che la normativa prevista dal Testo Unico, dovendo essere considerata come "attratta" dalle disposizioni dei regolamenti parlamentari, non potrebbe in alcun caso essere oggetto di un giudizio in via incidentale.

Tuttavia, le Sezioni Unite sottolineano come il Giudice delle leggi abbia, a differenza da quanto fatto in passato, **espressamente riconosciuto ai regolamenti parlamentari la natura di fonti dell'ordinamento generale della Repubblica**; pertanto, tali atti, pur non potendo essere oggetto di un giudizio di costituzionalità in via incidentale, potranno dar vita ad un conflitto di attribuzioni tra i poteri dello Stato.

L'applicazione delle norme oggetto del conflitto sollevato, dunque, darebbero vita ad **un'invasione del potere giurisdizionale**, in quanto al soggetto dipendente del Senato sarebbe del tutto preclusa la possibilità di adire sia la giurisdizione ordinaria che quella speciale, potendo solo rivolgersi agli organi interni istituiti nel rispetto delle norme citate.

Dalla lettura dell'ordinanza delle Sezioni Unite è possibile constatare come il conflitto di attribuzioni sia stato sollevato perché espressamente suggerito dalla sentenza n. 120/14 della Corte costituzionale e che l'impianto motivazionale è del tutto simile all'ordinanza che aveva sollevato la questione dichiarata poi inammissibile con la sentenza citata.

Ciò che la Corte di cassazione richiede, infatti, è una pronuncia con cui il Giudice delle leggi sancisca l'illegittimità dell'istituto dell'autodichia in materia di controversie di lavoro o, in subordine, l'illegittimità di quelle previsioni che inibiscono al dipendente del Senato qualsiasi tipo di ricorso, ivi compreso il ricorso **ex art. 111 cost. comma settimo**, avverso le sentenze della Consiglio di Garanzia che opera in funzione di giudice di appello.

Le norme impugnate sarebbero, dunque, illegittime in quanto la garanzia di indipendenza delle Camere non potrebbe essere considerato principio assolutamente prevalente sul rispetto dei diritti fondamentali del cittadino, primi tra tutti il principio di uguaglianza e il diritto di agire e difendersi in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi (**artt. 3 e 24 cost.**)

Inoltre, le Sezioni Unite ritengono che vi sarebbe un contrasto con **l'art. 111 comma 1 e comma 2 cost.** in quanto le norme del Testo Unico non consentirebbero in alcun modo lo svolgimento di un giusto processo e il rispetto del principio dell'imparzialità del giudice; vi sarebbe, inoltre, contrasto con **l'art. 102 comma secondo cost.** che

prevede il divieto di istituzione di giudici speciali, parametro questo che andrebbe, secondo la Corte di cassazione, coniugato con la **VI disposizione transitoria**.

Per tali ragioni, le Sezioni Unite ritengono che l'istituto dell'autodichia del Senato in materia di controversie di lavoro debba essere dichiarato lesivo di principi fondamentali della Costituzione.

Tuttavia, anche nel caso in cui si dovesse concludere per la legittimità costituzionale del giudizio davanti agli organi istituiti presso il Senato ciò che renderebbe tali norme comunque lesive dell'art. 111 comma settimo cost. è la mancata previsione della possibilità di adire la Corte di cassazione per contestare l'ipotetica violazione di legge del provvedimento emanato dal Consiglio di Garanzia.

In conclusione, il ricorso in oggetto ripropone nelle linee principali le medesime motivazioni contenute nell'ordinanza con cui le Sezioni Unite avevano sollevato la questione di legittimità in via incidentale; la proposizione in forma di ricorso per conflitto di attribuzione può offrire alla Corte costituzionale, la quale ha già dichiarato ammissibile il conflitto con **ordinanza n. 137/2015**, la possibilità di pronunciarsi sulla legittimità costituzionale delle norme poste a fondamento di un istituto contestato come l'autodichia in materia di controversie di lavoro. [E. Sparacino]

Ricorso n. 2 del 2015

II) IL CASO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato il 16 luglio 2015, in GU 1a serie speciale n. 34 del 2015

[Decreto presidenziale 26 luglio 1996, n. 81, integrato dal decreto presidenziale 9 ottobre 1996, n. 89, e modificato dal decreto presidenziale 30 dicembre 2008, n. 34]

(Cost., artt. 3, primo comma, 24, primo comma, 102, secondo comma, 108, primo comma, 111, primo comma)

Le Sezioni Unite sono adite da alcuni dipendenti del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica che esigono il pagamento di alcune indennità, loro negate dal Segretariato con decisione confermata dai Collegi giudicanti di primo grado e di appello istituiti con decreto presidenziale n. 81 del 1996 (e s.m.i.). Avendo già rinviato a nuovo ruolo la controversia nelle more del giudizio concluso con la sentenza n. 120 del 2014, le Sezioni Unite ora lo riavviano seguendo la falsariga indicata nella stessa sentenza.

Inizialmente, la giurisprudenza di legittimità era orientata a negare l'autodichia presidenziale, nonostante alcuni spunti di segno diverso desumibili dalla sentenza della Corte costituzionale n. 129 del 1981, che aveva sì ravvisato una sfera di esenzione dei dipendenti del Quirinale dalla giurisdizione, ma limitatamente a quella contabile. **Cass. S.U. n. 6529 del 2010**, però, **ritenne che il Presidente della Repubblica si fosse avvalso della facoltà, a lui implicitamente attribuita dalla Costituzione, di istituire una giurisdizione domestica**, peraltro con modalità tali da soddisfare i requisiti di precostituzione, imparzialità e indipendenza sanciti anche dalla CEDU (*Savino e altri c. Italia*). **Questo indirizzo, criticato dalla dottrina, è ora sottoposto a revisione dalle stesse Sezioni Unite, sulla base della citata sentenza n. 120 del 2014** e seguendo il percorso processuale ivi delineato.

I profili di illegittima interferenza dei regolamenti presidenziali con le attribuzioni della giurisdizione sono identificati in relazioni ai seguenti parametri: **a) artt. 3 e 24 Cost.**, non sussistendo alcuna valida giustificazione per una deroga così marcata al regime

generale del diritto di difesa; **b) art. 102, secondo comma**, Cost., per l'istituzione di un giudice speciale non previsto nella Costituzione, né preesistente a essa; **c) artt. 108, primo comma, e 111 Cost.**, per la violazione della riserva di legge in tema di ordinamento giudiziario e disciplina del giusto processo; **d) in subordine, artt. 3 e 111, settimo comma, Cost.**, per l'ingiustificata sottrazione della giurisdizione speciale, in ipotesi istituita con i regolamenti in questione, al sindacato della Cassazione come corte regolatrice.

La forma prescelta per sollevare il conflitto è quella dell'ordinanza, non del ricorso. In proposito, le Sezioni Unite puntualizzano che: **a)** nella legge n. 87 del 1953, il rinvio dell'art. 37 all'art. 23 farebbe sì che, quando il conflitto di attribuzione è sollevato dall'autorità giudiziaria, questa possa avvalersi dell'ordinanza, come nelle questioni incidentali (infatti le SU dispongono altresì la sospensione del processo e le usuali notifiche e comunicazioni); **b)** questa è la forma più corretta in base al diritto processuale civile; **c)** comunque, nella giurisprudenza costituzionale, sono stati ritenuti ammissibili conflitti sollevati dall'autorità giudiziaria con ordinanza, invece che con ricorso. [M. Massa]

[Il conflitto è stato giudicato ammissibile con ordinanza n. 138 del 2015, in GU n. 28 del 2015. Di esso, come di altre questioni in tema di autodichia, si era data un'anticipazione nel *Bollettino* n. 1 del 2015. Nel *Bollettino* n. 3 è stata riportata l'ordinanza n. 92 del 2015, con cui la Commissione giurisdizionale per il personale della Camera dei deputati solleva una questione di legittimità costituzionale – evidentemente sul presupposto di essere l'organo legittimamente titolare di giurisdizione e competenza sullo stato giuridico dei dipendenti di quel ramo del Parlamento.]

Decisioni di rilievo costituzionale di giudici comuni

Cass. SU, n. 19787 del 2015 I RISTRETTI MARGINI DI SINDACABILITÀ DELLE DECISIONI DEL CSM SULL'ATTRIBUZIONE DI INCARICHI DIRETTIVI

Cassazione civile, Sezioni Unite, n. 19787, 5 ottobre 2015

Quando il legislatore ha riconosciuto alla p.a. un **marginе di apprezzamento particolarmente ampio – e tale è la discrezionalità del CSM, quale organo di rilievo costituzionale, nell'assegnare incarichi direttivi e semidirettivi** – a maggior ragione il sindacato che il giudice amministrativo è chiamato a compiere sulle motivazioni di tale apprezzamento deve essere mantenuto sul piano del sindacato parametrico (e quindi esterno) della valutazione degli elementi di fatto compiuta dalla p.a. e non può pervenire a evidenziare una diretta 'non condivisibilità' della valutazione stessa.

In caso di concorso bandito dal CSM per l'attribuzione di un incarico giudiziario, travalica i limiti esterni della giurisdizione il Consiglio di Stato che, adito in grado d'appello avverso una pronuncia di primo grado avente ad oggetto la legittimità, o no, della delibera del CSM e quindi nell'esercizio dell'ordinaria cognizione di legittimità, operi direttamente una valutazione di merito del contenuto della delibera stessa e ne apprezzi la ragionevolezza, così **sovrapponendosi all'esercizio della discrezionalità del CSM, espressione del potere, garantito dall'art. 105 Cost., di autogoverno della magistratura, invece di svolgere un sindacato di legittimità di secondo grado**, anche a mezzo del canone parametrico dell'eccesso di potere quale possibile vizio della delibera stessa. [A. Guazzarotti]

Cass. SU, n. 37107 del 2015
GLI EFFETTI SULL'ESECUZIONE DELLA PENA
DELL'ANNULLAMENTO DELLA LEGGE 'FINI-GIOVANARDI' SULLE DROGHE
LEGGERE

Cassazione penale, Sezioni Unite, n. 37107, 15 settembre 2015

A seguito dell'annullamento operato da C. cost. n. 32/2014 della legge 'Fini-Giovanardi (l. n. 49/2006, di conversione del d.l. n. 272/2005) che ha aggravato il *quantum* di pena per alcuni reati minori in materia di stupefacenti, la Cassazione ribadisce alcuni suoi precedenti e conferma, anche nell'ambito del patteggiamento, il **potere-dovere per il giudice dell'esecuzione di rideterminare la pena originariamente irrogata in via definitiva, alla luce della 'nuova' disciplina, quale risultante dalla reviviscenza della precedente legislazione.**

Per la Cassazione, **dalla dichiarazione di incostituzionalità di una norma penale sostanziale relativa al trattamento sanzionatorio discende la necessità di rimuovere gli effetti che derivano dalla norma in questione;** tale operazione, investendo i principi fondamentali quale quello della libertà personale, impone, ex art. 30, co. 3 e 4, l. n. 87/1953, di rivisitare il giudicato di condanna in tutti i casi in cui il rapporto esecutivo non sia esaurito; in tali casi, il giudicato deve, da una parte, essere mantenuto, quanto ai profili relativi alla sussistenza del fatto, alla sua attribuzione soggettiva e alla sua qualificazione giuridica, ma, dall'altra, deve essere 'riconformato', quanto ai profili sanzionatori; spetta al giudice dell'esecuzione intervenire a tal fine, anche quando la rimozione dei perduranti effetti della norma dichiarata incostituzionale richieda l'esercizio di poteri valutativi, con il limite di quanto già accertato dal giudice di cognizione per ragioni di merito, cioè da quanto accertato non facendo applicazione della norma dichiarata incostituzionale. **Il 'giudicato sulla pena', infatti, è da ritenersi permeabile a eventuali modifiche del trattamento sanzionatorio *in bonam partem*, essendo espressione di un interesse collettivo, quello della certezza dei rapporti giuridici esauriti, suscettibile di bilanciamento con altri principi costituzionali e convenzionali, quali la libertà personale, la legalità della pena, la finalità rieducativa, il principio di uguaglianza, che, nella loro dimensione individuale, sono prevalenti rispetto alla dimensione collettiva sottesa all'esigenza di certezza dei rapporti giuridici.**

Tali principi vanno calibrati con riguardo a una **sentenza di patteggiamento irrevocabile**, basata su una pena frutto di accordo tra le parti, regolarmente ratificato dal giudice, formatosi però su criteri edittali da considerare 'mai esistiti', in quanto incostituzionali. Si tratta, infatti, di stabilire se sia doveroso da parte del giudice operare una mera rideterminazione della pena attraverso un criterio oggettivo di tipo matematico-proporzionale; ovvero se si possa operare una libera rideterminazione della pena, in rapporto ai nuovi e diversi parametri edittali, prescindendo dalla volontà delle parti. La Cassazione segue, però, una via intermedia, che presuppone l'accordo delle parti, seppure entro certi limiti e condizioni: **il condannato e il pubblico ministero possono sottoporre al giudice dell'esecuzione un nuovo accordo sulla pena, quantificato in base ai nuovi criteri edittali operanti a seguito della sent. n. 32/2014 della Corte costituzionale**, accordo la cui congruità andrà valutata dal giudice dell'esecuzione. Il potere di rideterminazione diretta da parte del giudice dell'esecuzione, pertanto, viene ad essere subordinato al previo esperimento di un tentativo di patteggiamento; **il potere officioso del giudice, in caso di fallimento del tentativo di patteggiamento, si giustifica nella mancata rinegoziazione dell'accordo e nell'esigenza di dovere comunque eliminare una pena illegale.** Resta escluso che la rideterminazione della pena possa avvenire in base al criterio matematico-proporzionale, realizzando una sorta di

automatismo nell'individuazione della sanzione nel tentativo di replicare le medesime scelte operate nell'originario accordo intervenuto tra le parti. [A. Guazzarotti]

Trib. Firenze, 6 luglio 2015
IL SEGUITO DELLA SENTENZA N. 238/2014 DELLA CORTE COSTITUZIONALE
SUI CRIMINI NAZISTI

Tribunale di Firenze, Sez. civ., Giudice Minniti, sentenza del 6 luglio 2015

Il Tribunale di Firenze (da cui era partita la questione di legittimità risolta dalla notissima sent. n. 238/2014 sull'immunità giurisdizionale civile degli Stati) è chiamato a dar seguito a quella decisione della Corte costituzionale e a decidere se condannare o meno la Germania al risarcimento dei danni subiti da un reduce dai campi di concentramento nazisti durante la II Guerra mondiale.

Il Tribunale, innanzitutto, si trova a dover superare l'ostacolo formale della sopravvivenza della disposizione che impone, in virtù della l. n. 411/1958 di Ratifica ed esecuzione della **Convenzione europea per il regolamento pacifico delle controversie**, di **conformarsi alle decisioni della Corte internazionale di giustizia (CIG)**, disposizione non oggetto del sindacato della Corte costituzionale nella sent. n. 238 cit. Il Tribunale nega di dover sollevare apposita questione su detta disposizione, in quanto tratterebbesi di questione coperta dalla parte di decisione con cui la Corte costituzionale ha ritenuto **inoperante il rinvio, ex art. 10, co. 1 Cost., alla consuetudine internazionale sull'immunità degli Stati, nella parte in cui essa contrasta con il principio costituzionale supremo della tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali della persona**: tale mancato recepimento automatico **impedirebbe di per sé anche l'efficacia delle altre disposizioni che impongono all'Italia e ai suoi giudici di adeguarsi a tutte le decisioni della CIG** in violazione del contro-limite opposto dalla Corte costituzionale.

Il Tribunale ritiene, poi, di dover autonomamente decidere sull'eccezione di difetto di giurisdizione avanzata dalla Germania, essendo questo profilo non deciso dalla pronuncia della Corte costituzionale: si tratterebbe di operare un bilanciamento in concreto tra la consuetudine internazionale e l'immunità giurisdizionale della Germania, da un lato, e i principi consacrati dalla Corte costituzionale. Il giudice ritiene di risolvere tale bilanciamento a favore dei secondi anche in base alla **comune appartenenza del principio supremo alla tutela giurisdizionale dei propri diritti fondamentali tanto alla Costituzione italiana quanto alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE** (art. 47): l'appartenenza anche della Germania all'UE, pertanto, renderebbe paradossale che venisse impedito ai giudici nazionali di conoscere della responsabilità di un diverso Stato aderente all'Unione. Ciò anche in virtù del fatto che la portata della consuetudine internazionale in materia di immunità deve, nei paesi aderenti all'UE, ritrarsi nel più ristretto ambito delineato dalla Corte costituzionale. **A prescindere, infatti, dall'applicabilità della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, le norme in essa consacrate rappresentano «un approdo sovranazionale molto avanzato sul piano della tutela dei diritti fondamentali che non può non connotare il modo di esser degli Stati europei aderenti alla Unione sul piano internazionale».**

Nel merito, risultano non messi in discussione, neppure dalla Germania, gli elementi di fatto e diritto che delineano l'illiceità dei fatti posti alla base delle richieste risarcitorie.

Il Tribunale **nega l'estinzione del diritto per avvenuta rinuncia dell'Italia alle domande risarcitorie relative ai danni di guerra, in forza del Trattato di pace del 1947 (e all'Accordo di Bonn del 1961)**: in quei trattati, infatti, si avrebbe riguardo per i soli

danni relativi a rapporti economici, senza potersi estendere a illeciti extracontrattuali derivanti da crimini contro l'umanità.

Il Tribunale riconosce, inoltre, la **imprescrittibilità dei crimini contro l'umanità, in quanto consuetudine internazionale formatasi all'inizio degli anni '60, avente natura retroattiva** proprio per il contesto in cui tale norma è venuta a formarsi (l'esigenza di non lasciare impuniti i crimini di guerra nazisti compiuti durante la II Guerra mondiale).

Il Tribunale riconosce, infine, **insussistente in capo allo Stato italiano l'obbligo di manleva della Germania**, in quanto derivante dall'obbligo internazionale di rispettare la sentenza della CIG. Lo Stato italiano sarebbe infatti vincolato dal prevalente obbligo di garantire la tutela di **valori fondamentali «protetti dai principi supremi nazionali e dell'Unione europea»**, obbligo che vale a integrare lo stato di necessità di cui all'art. 2045 c.c., essendo l'Italia stata costretta a consumare l'illecito internazionale dalla necessità di salvare il personalissimo diritto alla tutela giurisdizionale dell'attore, vittima dei crimini di guerra nazisti. Si tratterebbe, ad avviso del giudice, di un fenomeno di limitazioni di sovranità degli Stati rispetto «alla **sovranità dei valori fondamentali internazionalmente riconosciuti**», **consacrati sia nella Costituzione italiana che nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE «che, come noto, protegge insieme, l'Italia e la Germania dagli orrori del passato»**. [A. Guazzarotti]

Anticipazioni

NUOVA QLC SULL'ILVA (Trib. Taranto, GIP, 14 luglio 2015): viene in rilievo un ulteriore decreto-legge (n. 92 del 2015) con cui, dopo un grave e letale infortunio sul lavoro, si è disposto che il conseguente sequestro di un impianto strategico non ne impedisce l'esercizio, per un tempo di 12 mesi, se l'impresa predispone un piano di misure e attività di sicurezza aggiuntive. Il GIP, che si ritiene competente ad autorizzare l'esercizio in applicazione di tale normativa, dubita però della legittimità costituzionale di questa: essa, diversamente dalla normativa oggetto della sentenza n. 85 del 2013, è poco esigente nei confronti dell'impresa, richiedendo solo l'adozione di misure aggiuntive non meglio specificate, e non prevede alcun controllo adeguato sulla selezione delle misure stesse e sulla loro applicazione. Così facendo, comprime oltremisura gli interessi garantiti dagli artt. 2, 4, 32 e 41 (sicurezza e dignità umana) Cost. e viola l'art. 3 Cost., nonché l'art. 112 Cost., irrazionale essendo che si imponga di reprimere e sanzionare i reati ma non di prevenirli.

LA SANZIONE TRIBUTARIA È UNA PENA? (Trib. Bergamo, 16 settembre 2015): la stessa persona, dopo essersi vista applicare dall'amministrazione finanziaria una sanzione di circa 85 mila euro per omesso versamento di IVA, è tratta a giudizio penale per lo stesso fatto. Sul presupposto che anche la sanzione amministrativa abbia natura penale, il Tribunale chiede **alla Corte di Giustizia UE** se ciò non urti con il principio del *ne bis in idem*, quindi con l'art. 50 della Carta dei diritti fondamentali, interpretato alla luce dell'art. 4 del Protocollo 7 alla CEDU e della pertinente giurisprudenza di Strasburgo. La questione – si ripete – non è di legittimità costituzionale, bensì di rinvio interpretativo alla Corte del Lussemburgo: ma sussiste un'evidente intersezione con le questioni qui segnalate in nota all'ordinanza n. 156 del 2015.

LA PRESCRIZIONE È ISTITUTO PENALE SOSTANZIALE? (App. Milano, 18 settembre 2015): è il seguito della nota sentenza *Taricco* della Corte di Giustizia UE (8

settembre 2015, C-105/14), la quale ha ritenuto doverosa, ai sensi dell'art. 325 TFUE, la disapplicazione delle norme nazionali sulla prescrizione delle frodi in materia di IVA, qualora esse impediscano l'applicazione di sanzioni effettive e dissuasive, o prevedano termini più brevi di quelli relativi ai reati di interesse finanziario esclusivamente nazionale. Ricorrono entrambe le circostanze nel giudizio *a quo*, riguardante un complicato sistema di cd. frodi carosello, soggette a termini di prescrizione brevi, e certamente più brevi di quelli relativi ad analoghi fatti di contrabbando di tabacchi. Tuttavia, disapplicare le norme in questione vorrebbe dire inasprire la risposta punitiva rispetto a fatti già compiuti: il che è compatibile con il principio di legalità penale, solo se si considera la prescrizione un istituto processuale, attinente alle condizioni di procedibilità, come tale estraneo al principio anzidetto; ma non se, in linea con la giurisprudenza costituzionale e di legittimità, si ritiene la prescrizione un istituto sostanziale. Per questo, la Corte d'appello chiede alla Corte costituzionale di valutare se venga qui in rilievo, attraverso l'art. 25 Cost., un contro-limite alla cessione di sovranità all'UE; e, nel caso, di annullare le norme di esecuzione del TFUE, nella parte in cui impongono la disapplicazione di cui alla sentenza *Taricco*.