

## MONITORE DELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

(decisioni 90-157 del 2016)

### CONFERME IN TEMA DI ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ

**Corte cost., sent. 23 marzo-22 aprile 2016, n. 90, Pres. Grossi, Red. De Pretis**  
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 8, comma 3, della legge prov. Bolzano 15 aprile 1991, n. 10, come sostituito dall'art. 38, comma 7, della legge prov. Bolzano 10 giugno 2008, n. 4]

(Cost., artt. 42, terzo comma, e 117, primo comma, in relazione all'art. P1-1 CEDU)

Nel dichiarare infondata una questione basata su un'erronea interpretazione della normativa in materia di espropri di Bolzano, la Corte ribadisce che: **il punto di riferimento dell'indennizzo è il valore venale** del singolo bene; sono possibili riduzioni, se sussistono particolari ragioni di utilità pubblica; **qualora questi principi siano disattesi non nella legge, ma in sede di applicazione amministrativa** (anche generale: mediante la predisposizione di tabelle per la commisurazione), **la tutela va cercata nei singoli giudizi di opposizione alla stima.** [D. Tega]

### AUTODICHA, ATTO II. DOPO IL SENATO, TOCCA ALLA CAMERA: AMMISSIBILE IL CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE

**Corte cost., ord. 23 marzo-22 aprile 2016, n. 91, Pres. Lattanzi, red. Amato**

[artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 6-bis Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti, approvato con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati 28 aprile 1988]

(Artt. 3.1, 24.1 102.2, 108.2, 111.1, 111.2 Cost., VI disp. trans.)

Dopo aver indicato la strada del conflitto di attribuzione per far valere l'illegittimità dei regolamenti parlamentari che disciplinano l'autodichia, (sent. n. 120/2014), a seguito della dichiarazione di ammissibilità del conflitto sollevato dalla Corte di Cassazione nei confronti del Senato della Repubblica (ord. n. 137/2015), la Corte costituzionale si è pronunciata a favore dell'ammissibilità del conflitto di attribuzione sollevato dal Tribunale di Roma nei confronti della Camera dei deputati, in relazione alle norme regolamentari che precludono ai suoi dipendenti l'accesso alla giustizia ordinaria. [C. Caruso]

### CEDU E PRINCIPIO DEL NE BIS IDEM e sovranità del legislatore: «ARRIVEDERCI ROMA»?

**Corte cost., sent. 8 marzo-12 maggio 2016, n. 102, Pres. Lattanzi, redd. Lattanzi-  
Cartabia**

[art. 187.1 bis, d.lgs. n. 58/1998, art. 649 c.p.p.]  
(art. 117.1 Cost., l. 98/1990, art. 4 Prot. n. 7 Cedu)

La Corte di Cassazione ha sollevato, **in via principale**, questione di legittimità costituzionale sull'art. 187 *bis*, **nella parte in cui prevede che la sanzione amministrativa per la condotta di abuso di informazioni privilegiate sia cumulabile alla sanzione prevista dall'analoga fattispecie penale prevista dall'art. 184.1 lett. b) d.lgs. n. 58/1998**. In particolare, la disposizione sarebbe incostituzionale là ove dispone l'applicazione delle sanzioni amministrative «salve le sanzioni penali quando il fatto costituisce reato», invece di prevedere una formula che escluda il concorso tra sanzioni («[s]alvo che il fatto costituisca reato»). Ad essere violato sarebbe l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 4 del Protocollo n. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, che vieta il cumulo di condanne o di giudizi penali per un medesimo fatto. **In via subordinata**, i Giudici di legittimità dubitano della conformità al menzionato parametro costituzionale dell'art. **649 c.p.p.**, **nella parte in cui non prevede «l'applicabilità della disciplina del divieto di un secondo giudizio al caso in cui l'imputato sia stato giudicato, con provvedimento irrevocabile, per il medesimo fatto nell'ambito di un procedimento amministrativo per l'applicazione di una sanzione alla quale debba riconoscersi natura penale ai sensi della Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'uomo e delle Libertà fondamentali e dei relativi Protocolli»**. I dubbi di legittimità costituzionale sorgono a seguito della pronuncia della Corte Edu **Grande Stevens c. Italia** del 4 Marzo 2014, che ha assimilato, sulla base dei criteri stabiliti dalla sua giurisprudenza (cd. *Engel criteria*) le sanzioni amministrative emesse dalla Consob alle misure di natura penale, rilevando così una violazione strutturale, da parte dello Stato italiano, della normativa internazionale.

Ad avviso della Corte costituzionale, la questione sollevata **in via principale è inammissibile, in quanto non rilevante nel giudizio a quo**: il dubbio riguarda, infatti, non già la norma penale (art. 184 d.lgs. n. 58/1998) oggetto di applicazione nel processo *de quo*, ma la disposizione che prevede la sanzione amministrativa già comminata dalla Consob. **In tal senso, l'eventuale revoca della sanzione amministrativa a seguito della declaratoria di illegittimità, auspicata dal giudice a quo ai sensi dell'art. 30 l. 87/1953, non solo non spetterebbe al giudice (penale) del processo principale, ma non scongiurerebbe neanche «la violazione del *ne bis in idem*, pienamente integrata dal proseguimento (...), del giudizio penale, quali che siano poi gli effetti di quest'ultimo sulla fase di esecuzione delle sanzioni penali e amministrative»**. Inoltre, la Corte costituzionale chiarisce come **il divieto di *bis in idem* previsto dall'art. 4 Protocollo n.7 abbia natura processuale**: esso «permette agli Stati aderenti di punire il medesimo fatto a più titoli, e con diverse sanzioni, ma richiede che ciò avvenga in un unico procedimento o attraverso procedimenti fra loro coordinati, nel rispetto della condizione che non si proceda per uno di essi quando è divenuta definitiva la pronuncia relativa all'altro». **In tal senso, spetta al legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, stabilire quali soluzioni «debbono adottarsi per porre rimedio alle frizioni che tale sistema genera tra l'ordinamento nazionale e la CEDU», senza frustrare il concorso sostanziale delle due sanzioni** (cd. sistema del doppio binario). Tale considerazione vale, *a fortiori*, in considerazione della legge delega 9 n. 114/2015 che affida al Governo l'attuazione alla direttiva n. 2014/57/UE, che impone agli Stati membri di adottare sanzioni penali per i casi più gravi di abuso di mercato, commessi con dolo, permettendo loro di aggiungere una sanzione amministrativa in con l'art. 30 del reg. n. 596/2014/UE.

**È inammissibile anche la questione di legittimità costituzionale proposta sull'art. 649 c.p.p.**: a parere del giudice delle leggi, infatti, la motivazione addotta dalla Suprema Corte è «**perplexsa**», perché è «lo stesso rimettente a postulare (...) che l'adeguamento dell'ordinamento nazionale all'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU dovrebbe avvenire prioritariamente attraverso una strada che egli non può percorrere per difetto di rilevanza,

cosicché la questione subordinata diviene per definizione una incongrua soluzione di ripiego». **La soluzione additiva prospettata, infatti, determinerebbe un'incertezza quanto al tipo di risposta sanzionatoria – amministrativa o penale – che l'ordinamento ricollega al verificarsi di determinati comportamenti, in base alla circostanza aleatoria del procedimento definito più celermente.** Infatti, l'intervento additivo richiesto «non determinerebbe un ordine di priorità, né altra forma di coordinamento, tra i due procedimenti – penale e amministrativo – cosicché la preclusione del secondo procedimento scatterebbe in base al provvedimento divenuto per primo irrevocabile, ponendo così rimedio (...) ai singoli casi concreti, ma non in generale alla violazione strutturale da parte dell'ordinamento italiano del divieto di *bis in idem* (...)». **E', infatti, la stessa Corte di Cassazione a rilevare che la manipolazione prospettata dell'art. 649 c.p.p., idonea a risolvere il caso concreto, porrebbe incertezza e causalità delle sanzioni, tali da minare i principi costituzionali della determinatezza e di legalità della sanzione penale, prescritti dall'art. 25 Cost., di ragionevolezza e di parità di trattamento, di cui all'art. 3 Cost., di effettività, proporzionalità e dissuasività delle sanzioni, imposti dal diritto dell'Unione europea, come esplicitato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (sentenza, 23 febbraio 2013, in causa C-617/10 Aklagaren contro Akerberg Fransson), in violazione degli artt. 11 e 117 Cost.** [C. Caruso]

## **IL FATICOLO (E CONTESTATO) PERCORSO DI APPLICAZIONE DEL C.D. “FEDERALISMO FISCALE” ALLE REGIONI A STATUTO SPECIALE**

Corte cost., sent. 22 marzo-12 maggio 2016, n. 103, *Pres. Grossi, red. Carosi*

Giudizio per conflitto di attribuzione intersoggettivo

[Nota del Ministero dell'economia e delle finanze -Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni  
23/07/2012, n. 0052547]

(artt. 36, primo comma, e 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), e l'art. 2, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria))

La Regione Siciliana solleva conflitto di attribuzione intersoggettivo nei confronti della Nota del Ministro dell'economia e delle finanze del 23 luglio 2012, n. 0052547, avente per oggetto “Accantonamento ex art. 13, comma 17, e art. 28, comma 3, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, e art. 35, comma 4 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 e art. 4, comma 11, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16”, disponendo che, nelle more delle norme di attuazione di cui all'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, saranno operati gli accantonamenti previsti dalle disposizioni sopra indicate, nei confronti delle Regioni e delle Province autonome a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali a titolo di concorso alla finanza pubblica. In forza della detta Nota, l'Agenzia delle Entrate della Regione Siciliana provvederà a trattenere l'importo quantificato per il 2012 nella somma di 335.012.609,15 euro per il successivo versamento al bilancio dello Stato in caso di mancata emanazione della procedura di cui al citato art. 27 della legge n. 42 del 2009. Secondo la Corte costituzionale il conflitto di attribuzione è fondato solo per la parte in cui la nota dispone gli accantonamenti conseguenti all'applicazione dell'art. 35, comma 4, del

d.l. n. 1 del 2012, poiché, con la sentenza n. 65 del 2015 la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della citata disposizione, facendo così venire meno il fondamento legislativo della nota impugnata. Quest'ultima risulterebbe, "pertanto, autonomamente e direttamente lesiva delle attribuzioni costituzionali della Regione siciliana nel disporre, in violazione degli artt. 36, primo comma, dello statuto siciliano e 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965, gli accantonamenti afferenti alle entrate di spettanza regionale previste dal richiamato art. 35, comma 4, del d.l. n. 1 del 2012".

Il ricorso per conflitto di attribuzione è invece inammissibile per gli altri profili di censura. La nota ministeriale, infatti, "costituisce atto meramente esecutivo delle vigenti disposizioni richiamate, provvedendo agli accantonamenti ivi previsti e limitandosi a definire «i termini concreti» della previsione normativa (sentenza n. 77 del 2016)".

La Regione siciliana ha previamente impugnato con separati ricorsi le norme a monte della nota oggetto del conflitto di attribuzione. Tutti questi ultimi i ricorsi sono stati decisi in senso negativo per la Regione siciliana.

Analoghe considerazioni vanno svolte con riguardo all'attuazione dell'art. 28, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011, in relazione al quale, con la sentenza n. 82 del 2015, sono state dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale proposte dalla Regione siciliana. Infatti, "[u]na volta riconosciute infondate le censure di illegittimità costituzionale rivolte alla [norma presupposta] non può riconoscersi alcuna consistenza autonoma alle censure mosse [all'atto ministeriale il quale] non fa che dettare le modalità applicative dell[a] predett[a] norm[a] legislativ[a]" (sentenza n. 138 del 1999).

Ne consegue l'inammissibilità delle censure per la parte della nota che dà esecuzione alla citata disposizione.

Per finire, invece, l'art. 4, comma 11, del d.l. n. 16 del 2012, anch'esso attuato attraverso la nota oggetto del conflitto, non è stato impugnato.

Ne deriva che, secondo "costante orientamento di questa Corte", sono da ritenere "inammissibili i conflitti di attribuzione tra enti proposti contro atti consequenziali, di natura confermativa, riproduttiva, esplicativa, esecutiva di atti anteriori non impugnati. In questi casi «viene, infatti, a determinarsi la decadenza dall'esercizio dell'azione, dal momento che non può essere consentita, attraverso l'impugnazione dell'atto meramente consequenziale della norma non impugnata, la contestazione di quest'ultima, in ordine alla quale è già inutilmente spirato il termine fissato dalla legge (sentenze n. 207 del 2012 e n. 369 del 2010)» (sentenza n. 144 del 2013)".[M. Belletti]

## **QUANDO LA REGIONE ANTICIPA LE MISURE CONTABILI TARDIVAMENTE ADOTTATE DALLO STATO DISATTENTO**

**Corte cost., sent. 19 aprile-12 maggio 2016, n. 107, Pres. Grossi, Red. Carosi**  
Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Legge della Regione Molise 22 dicembre 2014, n. 25, art. 6]

(Cost., artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, in relazione all'art. 15 del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76)

Obbligato da alcune sentenze della Corte a depurare il proprio bilancio da residui attivi in realtà inesistenti, il Molise accerta un disavanzo di oltre 60 milioni di euro. Ne copre subito una piccola parte e prevede di ripianare il residuo, pari a 58 milioni, in 10 anni. Ciò è in linea con quanto previsto dalle nuove norme nazionali di armonizzazione contabile, ispirate a criteri europei. Del resto, la Regione non avrebbe potuto

materialmente assorbire tutto il disavanzo in un solo anno: proprio di questo, però, la accusa il ricorso statale, basato sulla precedente normativa di armonizzazione, nel cui campo temporale di applicazione ricadeva – per appena una decina di giorni – la legge in questione.

La Corte ha ben presente la vicenda in tutta la sua dimensione quantitativa e temporale e dichiara la questione infondata. Anche a causa della scarsa vigilanza da parte del **Governo** – il quale **dovrebbe improntare «alla assoluta imparzialità, trasparenza e coerenza» l'esercizio del proprio potere di impugnare le leggi finanziarie regionali** – la Regione Molise, come altre, si è trovata improvvisamente dinanzi a un disavanzo straordinario, che ha affrontato con misure in linea con la successiva legislazione statale e, comunque, ben diverse dagli ordinari assestamenti annuali, alla cui disciplina il ricorso faceva appello come parametro interposto rispetto all'art. 117, terzo comma, Cost. Quanto poi all'art. 81, terzo comma, Cost., da un lato, la legge impugnata offre una sia pure minima copertura, che sarebbe illogico fare venire meno; dall'altro, **le nuove norme statali di contabilità**, regolando la copertura dilazionata nel tempo dei disavanzi straordinari, **colmano con efficacia retroattiva la lacuna nel sistema, che la Regione Molise aveva cercato di integrare autonomamente.** [M. Massa]

### ***Incostituzionalità per legittimo affidamento***

**Corte Cost., sent. 20 maggio 2016 n. 108, Pres. Frigo, Red. Carosi,**  
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

(artt. 3, 117 Cost.)

Il Giudice del lavoro di Torino ha dubitato della costituzionalità degli artt. 44 e 45 della legge di stabilità 2013 nella parte in cui hanno stabilito che gli «assistenti amministrativi incaricati di svolgere mansioni superiori per l'intero anno scolastico [...] per la copertura di posti vacanti o disponibili di direttore dei servizi generali e amministrativi», «A decorrere dall'anno scolastico 2012-2013» saranno retribuiti «in misura pari alla differenza tra il trattamento previsto per il direttore dei servizi generali amministrativi al livello iniziale della progressione economica e quello complessivamente in godimento dall'assistente amministrativo incaricato», in questo modo determinando in concreto una discriminazione salariale. Secondo il Giudice rimettente, tale disciplina lederebbe anzitutto l'art. 3 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza, ma altresì l'art. 117 c. 1 Cost. per violazione degli artt. 1 e 2 della direttiva 27 novembre 2000, n. 2000/78/CE del Consiglio, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

La Corte accoglie la questione di legittimità, ma non per violazione del principio di ragionevolezza né del diritto europeo, bensì per lesione dell'«affidamento, custodito da una delle molteplici declinazioni dell'art. 3 Cost.».

Chiarisce la Corte «il principio dell'affidamento, benché non espressamente menzionato in Costituzione, trova tutela all'interno di tale precetto tutte le volte in cui la legge ordinaria muti le regole che disciplinano il rapporto tra le parti come consensualmente stipulato». La Corte pertanto dichiara l'incostituzionalità della legge dopo aver verificato che, in questo caso, sussistano le condizioni per la tutela di un legittimo affidamento del funzionario nei confronti della norma sopravvenuta: nel caso in esame, infatti, l'inserzione automatica di una clausola di legge – quella che applica retroattivamente ai contratti stipulati in data 1° settembre 2012, antecedente all'entrata in vigore della legge di stabilità, il meccanismo scalare di determinazione del corrispettivo dovuto al dipendente affidatario delle mansioni

superiori di DSGA – nel tessuto contrattuale già consolidato ha stravolto in modo sproporzionato alcuni elementi caratterizzanti del contratto. [E.C. Raffiotta]

## **STUPEFACENTI: È LEGITTIMA LA PUNIBILITÀ DELLA COLTIVAZIONE PER USO PERSONALE**

**C. cost., sent. 9 marzo-20 maggio 2016, n. 109, Pres. Grossi, Red. Frigo**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 75 del d.P.R. n. 309 del 1990 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza)]

(Art. 3 Cost.; artt. 13, c. II, 25, c. II, e 27, c. III, Cost.)

La Corte d'appello di Brescia dubita della legittimità dell'art. 75 del T.u. in materia di stupefacenti, nella parte in cui non include tra le condotte punibili con sole sanzioni amministrative la **coltivazione di piante di cannabis** per uso personale. La ricorrente lamenta la violazione del **principio di eguaglianza** in ragione del diverso trattamento tra chi detiene droga per uso personale ricavata da propria coltivazione (*tertium comparationis*) e chi viene sorpreso nell'attività di coltivazione, sempre finalizzata al consumo personale. Inoltre tale disposizione violerebbe il **principio di necessaria offensività del reato** (artt. 13, c. II, 25, c. II, e 27, c. III, Cost.) in quanto la fattispecie della coltivazione di cannabis per uso personale non lede alcun bene giuridicamente protetto. La q.l.c. non è fondata. **Il legislatore italiano ha scelto di differenziare la posizione del consumatore di sostanze stupefacenti da quelle del produttore e del trafficante.** Tale decisione trova fondamento nella volontà di riabilitare i primi e di reprimere i secondi. Nasce così la categoria giuridica dell'uso personale, legata all'intenzione dell'agente. Nel tempo, **l'uso personale** è prima **causa di non punibilità** correlata a un limite quantitativo non definito; poi acquista la funzione di trasformare l'illecito penale in mero **illecito amministrativo**, infine, col referendum del 1993, si abroga il limite quantitativo (dose media giornaliera) entro il quale rientra il consumo personale. Nel testo vigente l'attenuante dell'uso personale copre **l'acquisto; la detenzione; la importazione e la esportazione di droga.** Del resto, la stessa giurisprudenza costituzionale ha confermato la ragionevole disparità di trattamento tra detenzione per uso personale e coltivazione per i medesimi fini. Tra le motivazioni dalla Corte rilevano **l'aumento del «quantitativo di stupefacenti presenti sul territorio nazionale» derivabile dalla coltivazione e la mancata possibilità di determinare «il quantitativo di droga potenzialmente ricavabile»** (ord. n. 231/1982, ordd. nn. 136/ 1987, 308/ 1985, n. 260 e n. 258/1984, n. 189 e n. 91/1983). Limitatamente alla presente q.l.c. il Giudice delle leggi dichiara che non sussiste un trattamento irragionevole tra detenzione per uso personale e coltivazione per uso personale poiché **la censura poggia su una premessa inesatta:** la detenzione per uso personale dello stupefacente autoprodotta non assorbe la punibilità della coltivazione, è chiaro che **il detentore dello stupefacente “raccolto” e il coltivatore “in atto” rispondono entrambi penalmente.** Per quanto riguarda poi la presunta violazione del **principio di offensività, il Giudice delle leggi ribadisce che la punibilità di tale fattispecie poggia sulla necessità di tutelare beni giuridicamente rilevanti quali la salute pubblica, l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica** (sent. 333/1991). [Y. Guerra].

## SONO LEGITTIME LE AGEVOLAZIONI FISCALI RISERVATE AGLI IMMOBILI DI INTERESSE STORICO O ARTISTICO

Corte Cost., sent. 20 maggio 2016, n. 111, Pres. Grossi, Red. De Pretis

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 11, c. 2, l. 30 dicembre 1991, n. 413; art. 2, c. 5, d.l. 23 gennaio 1993, n. 16, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, c. 1, l. 24 marzo 1993, n. 75]

(Cost., artt. 3 e 53)

Secondo la Corte, non è fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Commissione tributaria regionale del Lazio sulle disposizioni che limitano l'agevolazione fiscale prevista ai fini IRPEF e ai fini ICI solo «agli immobili di interesse storico o artistico ai sensi dell'art. 3 della legge 1° giugno 1939, n. 1089 e successive modifiche», senza prevedere analogo beneficio anche in favore degli immobili gravati da «prescrizioni di tutela indiretta», pur ricorrendo per entrambi i tipi di beni la medesima esigenza di compensare le maggiori spese di manutenzione e di conservazione imposte dal Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, **le disposizioni che prevedono agevolazioni fiscali**, aventi carattere eccezionale e derogatorio, «**costituiscono esercizio di un potere discrezionale del legislatore, censurabile solo per la sua eventuale palese arbitrarietà o irrazionalità**»; «con la conseguenza che la Corte stessa non può estenderne l'ambito di applicazione, se non quando lo esiga la *ratio* dei benefici medesimi».

Nel caso di specie, la *ratio* delle misure fiscali censurate va individuata in una esigenza di equità fiscale, derivante dalla considerazione che la proprietà di tali beni denota una capacità contributiva ridotta, per effetto degli oneri che la normativa di settore impone ai loro titolari. Gli oneri gravanti sui titolari di beni a prescrizioni di tutela indiretta sono strutturalmente diversi da quelli che ricadono sul proprietario del bene di diretto interesse culturale. Solo in questo secondo caso, oggetto di protezione è direttamente il bene, che il proprietario è obbligato a preservare, con le sue caratteristiche intrinseche, nella sua integrità e originalità; ciò che normalmente richiede impegno costante e l'impiego di specifiche tecniche e metodi di intervento manutentivo, e che può comportare spese particolarmente ingenti. Nel caso di un bene solo indirettamente vincolato, invece, oggetto di protezione non è il bene stesso, in sé considerato, ma è il contesto ambientale o di prospettiva nel quale l'immobile di interesse si inserisce, e a garanzia del quale l'amministrazione può imporre, a carico dei beni in esso ricadenti, prescrizioni di vario tipo, ma non certo assimilabili al generale obbligo conservativo del bene culturale vero e proprio.

**La diversità di regime degli immobili di interesse culturale rispetto agli immobili che tali non sono, pur essendo soggetti a un vincolo indiretto strumentale alla protezione dei primi, «legittima il diverso trattamento fiscale degli uni rispetto agli altri e non autorizza ad estendere ai secondi ciò che il legislatore ha inteso, con buone ragioni, riservare ai primi».** [A. Cossiri].

**LEGGE DI STABILITÀ 2015: IL PARAMETRO DELLE REGIONI E IL CONTENIMENTO DELLA SPESA PUBBLICA**

**Corte Cost., sent. 117 del 4 – 26 maggio 2016, n. 117, pres. Grossi, red. Amato**  
Giudizio di legittimità costituzionale in via d'azione

[art. 1, 359, l. 190/2014]

(artt. 3, 97, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120, Cost.)

La regione Veneto solleva q/c in relazione all'art. 1, comma 359 della legge di stabilità 2015 (l. 190/2014) per violazione di numerosi parametri. In particolare la previsione di ridurre l'autorizzazione alla spesa per far fronte agli oneri derivanti dall'ammortamento dei mutui che le ferrovie in regime di concessione e in gestione commissariale governativa sono autorizzate a contrarre, violerebbe gli artt. 3 e 97 "inciderebbe retroattivamente su impegni già assunti e determinerebbe un'irragionevole alterazione della programmazione già compiuta, cagionando la lesione del legittimo affidamento della Regione e del principio di proporzionalità". La disposizione sarebbe in contrasto anche con gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., perché lesiva delle «competenze regionali [...] in tema di servizi ferroviari di interesse regionale», e con l'art. 119 Cost. dal momento che inciderebbe sull'equilibrio finanziario regionale. Sarebbe, infine, violato il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., non essendo stata prevista alcuna partecipazione della Conferenza Stato-Regioni.

La Corte ricorda che «le Regioni possono evocare parametri di legittimità diversi da quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni (sentenze n. 8 del 2013 e n. 199 del 2012) e queste abbiano sufficientemente motivato in ordine ai profili di una possibile ridondanza della predetta violazione sul riparto di competenze, assolvendo all'onere di operare la necessaria indicazione della specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e delle ragioni di tale lesione» (sentenze n. 218 e n. 89 del 2015; ex plurimis, da ultimo, sentenza n. 29 del 2016). Sulla scorta di tale ragionamento, la Corte valuta non ammissibile il ricorso per violazione dell'art. 97, che, al contrario degli altri parametri invocati, non risulta sufficientemente argomentato.

Nel merito, la q/c non è fondata: essa infatti riguarda impegni finanziari ancora da assumere, non quelli già assunti e non ha pertanto efficacia retroattiva, ma si inserisce legittimamente nelle misure adottate dallo Stato per il contenimento della spesa pubblica.[F. Minni]

**È ILLEGITTIMA LA RIDUZIONE DEL FONDO SPERIMENTALE DI RIEQUILIBRIO**

**C. cost., sent. 6 aprile 2016-6 maggio 2016, n. 129, Pres. Grossi, Red. Cartabia**

Giudizio di legittimità in via incidentale

[Art. 16, c. 6, d.l. 95/2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, c. 1, della l. 135/2012]

(Artt. 3, 97 e 119, cc. I e III, Cost.)

Il T.A.R. Lazio dubita della legittimità costituzionale dell'art. 16, c. 6, d.l. 95/2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, c. 1, della l. 135/2012. La norma censurata dispone **la riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio, del fondo perequativo e dei trasferimenti erariali dovuti ai Comuni e prevede che le quote da imputare a**

**ciascun Comune siano determinate in proporzione alla media delle spese sostenute per consumi intermedi nel triennio 2010-2012, desunte dal SIOPE.** Il ricorrente lamenta la violazione dell'autonomia finanziaria e del principio del buon andamento poiché non è previsto un termine per l'adozione del decreto ministeriale volto a determinare la quota di riduzione spettante a ciascun Comune. La norma violerebbe anche il principio di leale collaborazione perché la previsione di una determinazione unilaterale delle quote non segue all'inerzia della Conferenza Stato-Città e autonomie locali come è stato previsto in precedenza. Infine, la norma violerebbe anche il c. 1 dell'art. 119 Cost., il quale dispone il calcolo della riduzione del fondo perequativo in base a un criterio diverso da quello individuato dalla Costituzione. **La Corte dichiara la questione fondata.** Il Giudice delle leggi ricorda che la riduzione delle spese pubbliche possono sì incidere sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali, ma questo deve avvenire attraverso **la garanzia del coinvolgimento di questi ultimi nella decisione.** Al di là di questo, la riduzione non può essere tale da rendere impossibile lo svolgimento delle funzioni di tali enti (sentt. 10/2016; 188/2015; 241/2012). **Inoltre, non vale ai fini della legittimità della disposizione, sostenere che sono necessari strumenti di chiusura per consentire alla Stato di addivenire comunque alla riduzione dei trasferimenti poiché ciò non può coincidere con una esclusione a monte dal procedimento decisorio, come è avvenuto nel presente caso. A questo si aggiunga la poca razionalità della nozione di «consumi intermedi» sulla quale si fonda la determinazione delle riduzioni. Dentro tale categoria, infatti, possono rientrare non solo spese di funzionamento ma, anche spese sostenute per l'erogazione di servizi. È chiaro allora che il criterio *de quo* è illegittimo se usato in via principale e non come ultima via dopo infruttuosi tentativi di concertazione con gli enti territoriali. Anche la mancata previsione di un termine comporta la illegittimità della disposizione poiché la riduzione dei trasferimenti determinata a uno stadio avanzato dell'esercizio finanziario comprometterebbe la possibilità di elaborare correttamente il bilancio di previsione. Per queste ragioni, l'art. 16, c. 6 del d.l. 95/2012 è illegittimo.** [Y. Guerra]

## SUI CARATTERI DELLA DELEGIFICAZIONE

**Corte Cost., sent. 19 aprile 2016 , n. 130/2016, Pres. Grossi, Red. Modugno**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 43-bis della legge Regione Campania 22 dicembre 2004, n.16]

(Artt. 1 c. 2, 5, 117 c.3, 121 c.2, 123)

Nella decisione la Corte affronta la questione di legittimità costituzionale sollevata dal TAR in riferimento all'art. 43 bis della legge regionale Campania n. 16 del 2004 (Norme sul governo del territorio) introdotto dalla legge regionale n. 1 del 2011. La norma è impugnata nella parte in cui consente che la Regione disciplini con «regolamento di attuazione» i procedimenti di pianificazione territoriale in ambito regionale: esso rappresenterebbe secondo il giudice *a quo* un regolamento in delegificazione nella materia di potestà legislativa concorrente «governo del territorio». Sarebbero quindi violati l'art. 56

c. 4 dello Statuto della Regione Campania, che consente la delegificazione solo nelle materie di «competenza esclusiva della Regione» e, conseguentemente, l'art. 123 Cost.; l'art. 117 c. 3 Cost. poiché «la riserva di legge sottesa alla ripartizione delle competenze nelle materie di potestà concorrente» non consentirebbe forme di delegificazione; gli artt. 5, 121 c. 2 e 1 c. 1 Cost. in quanto sarebbero violati «il principio di autonomia statutaria, legislativa e regolamentare» insito nel riconoscimento della promozione delle autonomie locali, la riserva della funzione legislativa al Consiglio regionale nelle materie di competenza concorrente e il principio della sovranità popolare.

La questione è dichiarata dalla Corte inammissibile in quanto carente sul piano della motivazione sia in riferimento alla rilevanza sia in riferimento alla non manifesta infondatezza. A non essere adeguatamente motivato è prima di tutto il presupposto stesso della questione, ossia le ragioni per le quali la disposizione censurata avrebbe delineato un **procedimento di delegificazione**. Quest'ultimo presuppone il «**trasferimento della funzione normativa dalla sede legislativa ad altra sede**». La legge impugnata prevede invece che, nel rispetto dei principi in essa indicati, la Regione disciplini con regolamento di attuazione i procedimenti di pianificazione. Manca anche «quella **identità temporale tra effetto abrogativo ed entrata in vigore del regolamento** che è tipica del procedimento di delegificazione» (v. sent. 297/2012) poiché l'effetto abrogativo, pur previsto per alcune norme legislative dalla legge regionale *de qua*, si produce indipendentemente dall'entrata in vigore del regolamento regionale. (C. Bologna)

## **Edilizia residenziale pubblica e interessi nazionali**

### **Corte Costituzionale Sentenza n. 131 del 2016**

**Pubblicazione:** 17 maggio 2016 **Deposito:** 10 giugno 2016

**Presidente:** GROSSI **Redattore:** SCIARRA

**Parametro:** artt. 81, 97, 117 comma 2 lett. s) e terzo comma e 118 comma 1 Cost.

**Oggetto:** artt. 3 e 4 della legge della Regione Abruzzo 12 novembre 2014 n.40 (Modifiche ed integrazioni all'art. 2 della L. R. 28 aprile 2014 n. 26, all'art. 14 della L. R. 10 marzo 2008, n. 2 ed ulteriori norme in materia di edilizia residenziale pubblica).

**Tipo di giudizio:** giudizio di legittimità in via diretta

**Esito:** accoglimento parziale

La prima censura che la difesa statale muove nei confronti della legge della Regione Abruzzo n. 40 del 2014 riguarda l'art. 3 della stessa. L'Avvocatura dello Stato sostiene che tale disposizione si pone in contrasto con **l'art. 81 cost.** nella parte in cui prevede la riduzione dei canoni delle locazioni relative al patrimonio di edilizia residenziale pubblica con particolare riferimento alle locazioni in regime di canone concordato ed ai contratti non ancora stipulati alla data del 30 settembre 2014. Il contrasto con l'art. 81 comma 3 cost., secondo la difesa statale nascerebbe dal fatto che la riduzione delle entrate delle Aziende Territoriali per l'edilizia residenziale, derivante dalla disposizione impugnata, comporterebbe oneri a carico del bilancio regionale non quantificati e privi di copertura finanziaria. La corte dichiara la questione di legittimità relativa al menzionato articolo 3 inammissibile in quanto a sostegno del motivo di censura lamentato nel ricorso non è fornita alcuna motivazione in ordine all'incidenza della riduzione dei canoni di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica sul bilancio delle ATER. La Corte osserva inoltre che non è presentata alcuna ragione per cui per cui la misura di riduzione del

canone degli alloggi sopra menzionati corrisposti alle ATER dovrebbe tradursi automaticamente in un onere a carico del bilancio regionale. Non si può infatti ritenere rilevante l'argomento secondo il quale anche le minori entrate comporterebbero un onere finanziario da calcolare ai fini della salvaguardia del principio di equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio. La Corte ha tra l'altro più volte affermato come il ricorso in via principale debba contenere una argomentazione di merito a sostegno della richiesta di declaratoria di illegittimità costituzionale della legge.

La Corte ritiene invece fondate le censure avanzate dal ricorrente riguardo all'art. 4 della legge regionale abruzzese n. 40 del 2014 in relazione agli articoli 97, 117 comma 2 lett. s) e terzo comma e 118 comma 1 Cost.. La dichiarazione di illegittimità costituzionale del menzionato articolo muove dalla considerazione per cui tale disposizione realizzerebbe un' interferenza indebita con la competenza legislativa statale a dettare principi fondamentali in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, disciplinerebbe in modo unilaterale forme di collaborazione e di coordinamento che coinvolgono anche attribuzioni e compiti dello Stato, in violazione anche dei principi di buon andamento dell'azione amministrativa, di sussidiarietà e di leale collaborazione, nonché dell'esigenza di unitarietà che è a fondamento della chiamata in sussidiarietà e conseguentemente della dell'intesa stessa. (C. Camposilvan)

#### CONFERME IN TEMA DI LEGGI INTERPRETATIVE

Corte cost., sent. 6 aprile – 10 giugno 2016, n. 132, *Pres. Grossi, Red. Prosperetti*

*Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale*

[Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 476]

(Costituzione, artt. 3, 36 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della CEDU) La sentenza dichiara infondate le questioni sollevate dal Consiglio di Stato sull'art. 1, comma 476, della legge n. 147 del 2013 (Legge di stabilità 2014), disposizione che interpretava i d.P.R. di recepimento degli accordi sindacali relativi alle forze di polizia nel senso che la prestazione lavorativa resa nel giorno destinato al riposo settimanale o nel festivo infrasettimanale non dà diritto a retribuzione a titolo di lavoro straordinario se non per le ore eccedenti l'ordinario turno di servizio giornaliero.

Secondo la Corte, le clausole contrattuali sul trattamento da riservare alle ore di lavoro prestate oltre l'orario ordinario erano suscettibili di una duplice possibilità interpretativa, perché il parametro per il computo delle ore di straordinario poteva essere settimanale o invece giornaliero (cioè riferito alle sole alle ore eccedenti il servizio prestato nella giornata festiva).

Pertanto, l'intervento legislativo assumeva una **reale portata interpretativa**, "*avendo esso avuto il compito di dirimere un'incertezza ... e di fissare uno dei possibili significati da attribuire alla norma originaria, e cioè che il lavoro straordinario prestato in giorno festivo è solo quello che eccede il normale orario di servizio giornaliero e non l'orario settimanale*"; né è comunque precluso al legislatore – fuori dalla materia penale, presidiata dall'art. 25 Cost. - di emanare **norme retroattive**, se la retroattività della legge trova adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza ed è sostenuta da adeguati motivi di interesse generale.

Nel caso, poi, la disposizione interpretativa era coerente con l'assetto complessivamente dato alla regolazione del lavoro festivo nel settore, caratterizzata dalla previsione (accanto

all'indennità per la maggiore penosità del lavoro svolto in un giorno deputato al riposo settimanale o nel festivo infrasettimanale) del diritto al recupero del giorno di riposo entro il periodo previsto dalla contrattazione collettiva.

Quanto alla censura di violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con l'art. 6 della CEDU, in relazione ai **principi di preminenza del diritto e dell'equo processo** (in tesi incisi dalla norma retroattiva, idonea a condizionare i giudizi in corso), la Corte osserva – con richiamo alla sentenza n. 150 del 2015 e a precedenti pronunce - che le disposizioni interpretative operano “*sul piano delle fonti, senza toccare la potestà di giudicare, limitandosi a precisare la regola astratta ed il modello di decisione cui l'esercizio di tale potestà deve attenersi*”, e che nel caso non vi era un problema di tutela del legittimo affidamento, stante l'originaria ambiguità dei testi normativi interpretati dal legislatore.  
[Fabio Corvaja]

## ISTITUTI PROCESSUALI E DISCREZIONALITA' DEL LEGISLATORE: ANCORA UNA CONFERMA

**Corte Cost., sent. 18 maggio 2016 , n. 134/2016 , Pres. Grossi, Red. Amato**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 38 c. 1 disp. att. cod. civ.]

(Artt. 1 c. 2, 5, 117 c.3, 121 c.2, 123)

La Corte è chiamata a esaminare la legittimità costituzionale dell'art. 38 c. 1 delle disposizioni di attuazione del codice civile, nella parte in cui attribuisce alla **competenza del Tribunale per i minorenni** i provvedimenti relativi alla decadenza dalla responsabilità genitoriale sui figli (art. 330 c.c.) e quelli per l'accertamento della condotta del genitore pregiudizievole ai figli (art. 333 c.c.), stabilendo invece che essi siano di competenza del giudice ordinario quando è in corso dinanzi a questo, tra le stesse parti, un giudizio di separazione o divorzio o sull'esercizio della responsabilità dei genitori (art. 316 c.c.). Tale disciplina, impugnata dal Tribunale ordinario di Firenze, violerebbe secondo il giudice *a quo* l'art. 3 Cost. poiché determinerebbe un trattamento processuale differenziato di situazioni identiche sul piano dei diritti sostanziali; gli artt. 97 c. 2 e 111 poiché la previsione della “duplice” competenza – del Tribunale ordinario e del Tribunale per i minorenni – e la conseguente possibilità di pronunce meramente processuali (di incompetenza, connessione, continenza, sospensione dei giudizi), nonché di conflitto di giudicati, sarebbe in contrasto con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione e con il principio del giusto processo, sotto il profilo della ragionevole durata dei procedimenti.

La questione è **inammissibile** per difetto di rilevanza poiché il giudice *a quo* «ha omesso di indicare quale sia lo scenario processuale nell'ambito del quale ritiene di dover fare applicazione del censurato criterio di riparto della competenza». Ulteriore motivo di inammissibilità deriva dal fatto che il giudice rimettente non ha spiegato come mai la presunta incostituzionalità sarebbe sanata dall'attribuzione esclusiva della competenza al

giudice ordinario quale unica scelta costituzionalmente compatibile. Ribadendo il principio più volte enunciato della **discrezionalità legislativa** nella conformazione degli istituti processuali, la Corte chiarisce che «**in considerazione della pluralità di soluzioni possibili, nessuna delle quali costituzionalmente obbligata**, l'intervento richiesto si caratterizza per un alto tasso di manipolatività». Ciascuna soluzione implica, infatti, «scelte (anche organizzative) discrezionali, come tali riservate al legislatore (*ex plurimis*, sentt. n. 223 e 23 del 2015; 243 del 2014)». (C. Bologna)

### **ANTICIPAZIONE DELLE SPESE PER C.T.P. A CARICO DELL'ERARIO? LA QUESTIONE È INAMMISSIBILE**

**Corte Cost., ord. 18 maggio-10 giugno 2016, n. 136, Pres. Grossi, Red. Zanon**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 131, c. 4, lett. c), d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115]

(Cost., artt. 3, 24, 101, e 111)

E' manifestamente inammissibile la questione sollevata dal Tribunale ordinario della Spezia in riferimento all'art. 131, comma 4, lettera c), del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia – Testo A) nella parte in cui non prevede che siano anticipate dall'erario anche le spese ancora da sostenersi per l'adempimento dell'incarico, qualora i consulenti tecnici di parte e gli ausiliari del magistrato ne chiedano l'anticipazione.

Secondo la Corte, l'ordinanza di rimessione muove da presupposti interpretativi palesemente erronei, frutto di un'incompleta ricostruzione del quadro normativo, che minano irrimediabilmente l'iter logico-argomentativo posto a fondamento della valutazione di non manifesta infondatezza. Il giudice *a quo*, infatti, esclude la possibilità di porre l'anticipazione delle spese di consulenza a carico di parte convenuta, assumendo che quest'ultima non avrebbe alcun interesse a consentire lo svolgimento delle indagini peritali, il cui esito, in astratto, potrebbe rivelarsi ad essa sfavorevole. Così argomentando, il giudice trascura la funzione assolta dalla **consulenza tecnica d'ufficio**, «la quale **non costituisce un vero e proprio mezzo di prova, è sottratta alla disponibilità delle parti, ed è finalizzata all'acquisizione, da parte del giudice – al cui prudente apprezzamento è affidata – di un parere tecnico necessario per la valutazione di elementi probatori già acquisiti, ovvero per l'accertamento di fatti rilevabili unicamente con l'ausilio di specifiche cognizioni o strumentazioni tecniche**». Inoltre, il giudice *a quo* trascura di considerare che «**il consulente tecnico – individuato tra coloro che, per propria scelta, si sono iscritti nel relativo albo – ha l'obbligo di prestare il suo ufficio, tranne che ricorra un giusto motivo di astensione, e non può rifiutare di eseguire gli incarichi ricevuti, avendo prestato con quella iscrizione un assenso preventivo alla nomina**» [A. Cossiri].

### **LE OFFESE RAZZIALI DI CALDEROLI ALL'ALLORA MINSITRO KYENGE: AMMISSIBILE IL RICORSO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA POTERI DELLO STATO PROMOSSO DAL TRIBUNALE ORDINARIO DI BERGAMO**

**C. cost., ord. 18 maggio 2016-10 giugno 2016, n. 139, Pres. Grossi, Red. Modugno**

Giudizio sull'ammissibilità del ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

Nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione del Senato della Repubblica del 16 settembre 2015, relativa alla insindacabilità delle opinioni espresse dal sen. Calderoli nei confronti dell'on. Kyenge Kashetu, promosso dal Tribunale ordinario di Bergamo, la Corte si pronuncia per l'**ammissibilità**. Il ricorrente è investito del procedimento penale nei confronti del sen. Calderoli, imputato del reato di diffamazione con la circostanza aggravante della discriminazione razziale. **Il Tribunale ricorrente chiede l'annullamento della delibera della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari poiché spetta solo e soltanto all'autorità giudiziaria la qualificazione giuridica del fatto, restando di competenza della Giunta la sola valutazione circa la sussistenza o meno del nesso tra opinioni espresse dal parlamentare ed esercizio delle relative funzioni. Per tale via, il Senato avendo ritenuto ammissibile la sindacabilità del reato-base, ma non della circostanza aggravante, avrebbe invaso un settore riservato alla giurisdizione. A ciò si aggiunga che il contenuto della dichiarazione del Senatore (la comparazione dell'allora Ministro Kyenge a un orango) non può corrispondere a nessuna attività funzionalmente connessa.** Infine, a dire del Tribunale ricorrente, sussisterebbero sia i presupposti soggettivi del conflitto (lo stesso Tribunale è competente a decidere sull'asserita illiceità delle condotte), sia i presupposti oggettivi poiché la deliberazione del Senato della Repubblica rappresenta la lesione della propria sfera di attribuzione costituzionalmente garantita. [Y. Guerra].

## **LA DISCIPLINA DEL PROCESSO IN ASSENZA NON SI APPLICA NELL'INCIDENTE DI ESECUZIONE**

**Corte Cost., sent. 20 aprile-16 giugno 2016, n. 140, Pres. Grossi, Red. Lattanzi**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 9, l. 28 aprile 2014, n. 67]

(Cost., artt. 3, 24, 111 e 117, c.1)

Il Tribunale ordinario della Spezia dubita, in riferimento agli artt. 3, 24, 111 e 117, c. 1, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, della legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), nella parte in cui «non prevede che la disciplina ivi recata si applichi anche alla costituzione delle parti in sede di incidente d'esecuzione; ciò, quanto meno, laddove nei confronti del soggetto interessato a esercitare i propri diritti di difesa venga sollecitata al giudice una statuizione per lui pregiudizievole».

La questione è inammissibile perché il Tribunale rimettente è incorso in un errore nell'individuazione della norma censurata, diversa da quella da applicare nel caso in esame.

L'articolo 9 della legge n. 67 del 2014, oggetto della questione di legittimità costituzionale afferisce al giudizio di cognizione; altra è la disciplina del procedimento di esecuzione, contenuta, per la parte che interessa, nell'art. 666 cod. proc. pen. È nei confronti di questa norma che andavano rivolte le censure per denunciare la mancata previsione della sospensione del procedimento nei confronti del condannato irreperibile.

Tuttavia, «anche se il giudice avesse fatto ciò, [...] difficilmente sarebbe stato possibile estendere al procedimento di esecuzione le norme [...] relative al processo in assenza e specificamente congegnate per il giudizio di cognizione». Come è stato rilevato, infatti, «non può ignorarsi il divario strutturale tra giudizio di cognizione e giudizio di esecuzione, tenuto conto delle peculiarità “di accertamento giudiziale a contenuto limitato” di quest’ultimo, le quali ostano ad una trasposizione *tout court* di concetti e istituti propri del processo penale di cognizione, contraddistinto dall’accertamento del fatto oggettivo e della sua riferibilità all’imputato» (Corte di cassazione, sezioni unite penali, 21 gennaio 2010, n. 18288).

**«Il tasso di manipolatività richiesto a questa Corte, al fine di rendere operante in sede esecutiva la disciplina del procedimento in assenza, concreterebbe l’invasione di un campo, quale quello della conformazione degli istituti processuali, riservato alla discrezionalità del legislatore, con il solo limite della manifesta irragionevolezza. Inoltre, il rimedio auspicato eccederebbe lo scopo perseguito, rischiando anche di creare “frizioni”, perché sarebbe difficile la trasposizione integrale delle norme in questione nel procedimento esecutivo. In altri termini, la soluzione sollecitata dal giudice *a quo* non sarebbe l’unica possibile e risulterebbe eccedente rispetto all’obiettivo perseguito (ord. n. 193 del 2009), che è quello di far sospendere il procedimento di esecuzione nei confronti del condannato irreperibile» [A. Cossiri].**

**UN MONITO DELLA CORTE SUL COORDINAMENTO FINANZIARIO**  
**Corte Cost., sent. del 3 maggio – 16 giugno 2016, n. 141**, pres. Grossi, red. Zanon  
Giudizio di legittimità costituzionale in via d’azione

[art. 1, commi 398, lettere a), b) e c), 414, 555, 556 e 557, l. 190/2014 (legge di stabilità 2015)]

(artt. 117, terzo comma, 119 Cost.)

La sentenza 141/2016 dichiara inammissibili molte delle q/c presentate dalle Regioni Veneto e Lombardia e rigetta tutte le altre, non ritenendo illegittima nessuna delle norme della legge di stabilità 2014 che formavano l’oggetto dei ricorsi. Appare interessante – e per questo da segnalare – una valutazione della Corte a proposito della funzione statale di coordinamento della finanza pubblica.

Secondo la regione Veneto la previsione contenuta all’1, comma 398, lettere a) e b), della legge di stabilità 2014 che estende di un anno (al 2018) l’originario orizzonte temporale del contributo alla finanza pubblica imposto alle Regioni ai sensi dell’ art. 46, comma 6, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89, si pone in contrasto con i principi fissati dalla giurisprudenza costituzionale in relazione alla funzione statale di coordinamento della finanza pubblica. Le pronunce della Corte imporrebbero, infatti, alle misure statali di coordinamento della finanza pubblica un limite cronologico, asseritamente triennale: alla luce di ciò la tecnica normativa di estendere limiti prestabiliti determinerebbe la violazione sia dell’art. 117, terzo comma, Cost., sia dell’art. 119 Cost.

La Corte rigetta la q/c: se è vero infatti che le norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni, per essere considerate principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica devono essere transitorie e quindi prevedere un termine, è altrettanto vero che il

limite al contenimento della spesa non debba per forza essere contenuto nell'arco di un triennio; tale arco temporale è stato ritenuto in altre pronunce idoneo "ad assicurare la natura transitoria delle misure previste e, al contempo, [a] non stravolgere gli equilibri della finanza pubblica", giacché coincidente con la durata della programmazione del bilancio, ma l'estensione della misura di una sola annualità, come nel caso di specie, non elimina il carattere della transitorietà della misura.

Tuttavia, ancorché la questione non sia fondata, la Corte coglie l'occasione per segnalare che "il costante ricorso alla tecnica normativa dell'estensione dell'ambito temporale di precedenti manovre, mediante aggiunta di un'ulteriore annualità a quelle originariamente previste, finisce per porsi in contrasto con il canone della transitorietà, se indefinitamente ripetuto". [F. Minni]

## **SUL PROCESSO DI RAZIONALIZZAZIONE DELLE SOCIETÀ PARTECIPATE**

**C. cost., sent. 17 maggio-16 giugno 2016, n. 144, Pres. Grossi, Red. Morelli**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 1, cc. 611 e 612, l. 190/2014 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015)]

(Artt. 3, 97, 117, cc. III e IV, 118, 119, 120 Cost.)

La Regione Veneto dubita della legittimità costituzionale degli art. 1, cc. 611 e 612 della legge di stabilità 2015 (l. 190/2014) i quali dispongono **l'avvio di un processo di razionalizzazione delle società partecipate** di regioni; province autonome; enti locali; camere di commercio, industria artigianato e agricoltura; università; istituti di istruzione universitaria pubblici e di autorità portuali, entro il 31 dicembre 2015. Il fine consiste nell'«assicurare il coordinamento della finanza pubblica; il contenimento della spesa; il buon andamento dell'azione amministrativa; la tutela della concorrenza e del mercato». **I motivi evocati dalla ricorrente riguardano la violazione dei principi di differenziazione e di adeguatezza** (art. 118 Cost.) poiché il legislatore nazionale non ha tenuto conto dei processi già avviati da diverse regioni; **la conseguente violazione del principio di leale collaborazione**, in ragione della imposizione del procedimento e infine la violazione dell'art. 117 Cost. giacché il legislatore nazionale, imponendo di fatto una riorganizzazione, si è posto **in contrasto con l'autonomia regionale. Nel merito la Corte dichiara non fondate le questioni di legittimità. Anzitutto l'obiettivo della riduzione delle società e delle partecipazioni societarie si basa su un piano di razionalizzazione che coinvolge le stesse Regioni. Inoltre, l'oggetto della q.l.c. è riconducibile alla finalità di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica (coordinamento della finanza pubblica, art. 117, c. III, Cost.). Per la Corte, poi, i cc. 611 e 612 rappresentano dei principi generali nei quali l'autonomia regionale trova ampio spazio. Ne consegue che i criteri elencati nel c. 611 dell'art. 1 sono pertinenti e toccano ambiti di competenza esclusiva dello Stato.** Precisamente, il criterio della eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle finalità istituzionali permette di evitare gli abusi societari e si riconduce alla materia esclusiva "tutela della concorrenza". Lo stesso può dirsi per l'eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, con operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni. La stesso vale, inoltre, per l'obbligo di

aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica che persegue il fine del risparmio di spesa. Così anche per la soppressione delle società a direzione unica e per il contenimento dei costi di funzionamento, criterio che rientra nel coordinamento della finanza pubblica. Infine, la predisposizione di meccanismi di controllo da parte della Corte dei Conti rientra appieno nel coordinamento della finanza pubblica, competenza concorrente (sentt. 44/2014 e n. 417/2005). [Y. Guerra]

## IVA e AUTONOMIA FINANZIARIA REGIONALE

**Corte Cost., sent. 17 maggio 2016, n. 145, Pres. Grossi, Red. Zanon**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[L. 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, co. 629, let. b), 632 e 633]

(Cost., artt. 117, co. 1; 118; 119)

La Regione Veneto impugna alcune disposizioni della legge di stabilità per il 2015 che prevedono una revisione della disciplina dell'IVA, in base alla quale gli enti pubblici (Regioni comprese) versano ai fornitori l'importo dovuto al netto dell'IVA, la quale dovrà essere versata dai soggetti pubblici direttamente allo Stato. Per tale riforma è necessaria un'autorizzazione in deroga da parte del Consiglio dell'UE, ai sensi della direttiva 2006/112/CE. Se non che, la disciplina è entrata in vigore prima di tale autorizzazione e, pertanto, la Regione ritiene che ciò costituisca una violazione dell'art. 117, co. 1 Cost.; oltre a ciò, per la Regione **l'esercizio di un tale potere legislativo, pur ricadendo nella competenza esclusiva statale, ridonderebbe sulla sfera di competenza regionale, in quanto aggravio per la gestione amministrativa e contabile, con violazione degli artt. 118 e 119 Cost., nonché una lesione dell'autonomia finanziaria regionale, posto che la Regione, come gli altri enti del sistema regionale, non potrebbe più compensare l'IVA, dovendo invece chiederne il rimborso allo Stato, con conseguenti oneri per la finanza regionale.** Nelle more del processo è intervenuta la decisione del Consiglio UE che autorizza la deroga alla disciplina dell'UE sull'IVA; da qui la presentazione di un'ulteriore memoria in prossimità dell'udienza pubblica da parte della Regione ricorrente: in essa, la Regione rileva come la disciplina legislativa statale, a differenza della decisione dell'UE, non preveda alcun termine finale di vigenza di tale normativa derogatoria, aggiungendo che **l'applicazione di tale deroga anche agli enti pubblici non sia conforme alla ratio della normativa dell'UE, per la quale misure di tale natura siano ammissibili per contrasto all'evasione: l'applicazione del meccanismo contestato anche ai rapporti tra pubbliche amministrazioni sarebbe estraneo a simile ratio.**

La risposta della Corte è negativa sotto tutti i profili di illegittimità invocati: partendo dall'ultimo, la Corte ritiene **inammissibile la censura in questione, in quanto formulata solo nella memoria successiva al ricorso, mentre poteva essere proposta già in sede di ricorso iniziale,** non avendo, sotto tale profilo, la sopravvenuta decisione del Consiglio dell'UE innovato al quadro normativo di riferimento. Quanto alla censura relativa alla ricaduta onerosa dell'esercizio di una competenza statale esclusiva (art. 117, co. 2, lett. e), «sistema tributario e contabile»), **la Corte non ritiene indirettamente lese le sfere di attribuzioni regionali: il necessario adeguamento dei sistemi informativi**

**regionali al nuovo meccanismo di fatturazione costituirebbe, infatti, una mera conseguenza di fatto cui hanno dovuto adeguarsi tutte le pubbliche amministrazioni;** analogamente, l'impossibilità di compensare l'IVA è conseguenza ricadente su tutti gli operatori privati nei loro rapporti con le pubbliche amministrazioni e su tutte le amministrazioni pubbliche, nelle loro reciproche relazioni. Per la Corte ciò basterebbe a dimostrare il «**difetto di ridondanza**» nella sfera costituzionalmente riservata alla Regione (autonomia finanziaria, art. 119 Cost.). [A. GUAZZAROTTI]

### **SE L'IMPRENDITORE SI NASCONDE DAI CREDITORI NON PRETENDA NOTIFICHE A DOMICILIO**

**Corte cost., sent. 18 maggio-16 giugno 2016, n. 146, Pres. Grossi, Red. Morelli**  
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 15, comma terzo, del r.d. 16 marzo 1942, n. 267, come sostituito dall'art. 17, comma 1, lettera a), del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179]

(Cost., artt. 3 e 24)

La questione riguarda la notifica degli atti iniziali della procedura di fallimento alle persone giuridiche: effettuata tramite PEC o in subordine mediante accesso alla sede legale e, se lì non si trova il destinatario, con deposito nella casa comunale (senza ulteriori avvisi e garanzie). Negata l'irragionevolezza di questa scelta, per le particolari esigenze di certezza e speditezza della procedura fallimentare, la Corte esclude altresì una violazione dell'art. 24 Cost.: per legge, **l'imprenditore deve rendere conoscibile il proprio indirizzo e se, a causa della colpevole violazione di tale dovere, la notifica non può avvenire lì, il diritto di difesa non può ritenersi violato.** [M. Massa]

### **L'IRRAGIONEVOLEZZA DELLA CORNICE EDITTALE DELLA 'FINI-GIOVANARDI' INAMMISSIBILE PER CARENZA DEL TERTIUM COMPARATIONIS**

**Corte Cost., sent. 1° giugno 2016, n. 148, Pres. Grossi, Red. Cartabia**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[D.lgs. 9 ottobre 1990, n. 309, art. 73, co. 1]

(Cost., artt. 3 e 27, co. 1)

Il giudice *a quo* ritiene che l'inasprimento delle pene per l'illecita coltivazione, produzione, cessione, detenzione (ecc.) di stupefacenti introdotto dalla legge 30 dicembre 2005, n. 272 di modifica del T.U. sugli stupefacenti (d.P.R. n. 309/1990) crei una ingiustificata disparità di trattamento per i fatti non considerati di lieve entità, i quali verrebbero puniti, nel minimo, alla reclusione per ben otto anni, ossia il doppio della fattispecie meno grave relativa ai fatti di lieve entità. **Tutto ciò, oltre a violare la ragionevolezza (art. 3 Cost.), costituirebbe anche violazione dell'art. 27 Cost., in**

quanto un simile minimo edittale non consentirebbe di individuare un trattamento sanzionatorio conforme al principio di personalità della responsabilità penale, che implica la possibilità di irrogare pene proporzionali alla gravità del fatto.

La Corte dichiara l'inammissibilità della questione per assenza di soluzioni costituzionalmente obbligate in una materia riservata alla discrezionalità legislativa quale la configurazione del trattamento sanzionatorio (sentt. nn. 23/2016; 185/2015; 68/2012; 47/2010; 161/2009; 22/2007; 394/2006), non avendo il giudice *a quo* indicato alcun *tertium comparationis*. La Corte ricorda, infatti, di poter solo emendare le scelte del legislatore in materia di misura della pena, in riferimento a grandezze già rinvenibili nell'ordinamento (sentt. n. 22/2007; 23/2016). La Corte rileva, inoltre, come **non si sia «lamentato un vizio procedurale della legge, come invece era accaduto nel caso deciso con la sentenza n. 32 del 2014, sicché deve escludersi ogni “ripresa di applicazione” delle disposizioni in vigore prima di quella oggetto del presente giudizio**, che possa colmare il vuoto determinato da una eventuale pronuncia meramente ablativa di questa Corte.» [A. GUAZZAROTTI]

### LA LITE TEMERARIA PUNITA CON UNA 'SANZIONE CIVILE'

**Corte cost., sent. 1°-23 giugno 2016, n. 152, Pres. Grossi, Red. Morelli**  
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Cod. proc. civ., art. 96, terzo comma]

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

Rientra nella **discrezionalità legislativa in materia processuale** stabilire che, in caso di lite temeraria, la condanna del soccombente al pagamento di una somma secondo equità benefici la controparte, non lo Stato. La condanna, secondo la Corte, ha natura sanzionatoria (non risarcitoria) e, in teoria, avrebbe anche potuto avvantaggiare l'erario: ma non è irragionevole la scelta fatta, tenuto conto sia che **la concreta riscossione, e dunque l'effettiva deterrenza, è agevolata dal maggiore interesse della controparte**; sia della possibile **concorrente funzione indennitaria**, allorché il vincitore abbia difficoltà a provare il vero e proprio danno da lite temeraria. [D. Tega]

### Inceneritori e intese tra regioni e enti locali

**C. cost., sent. 31 maggio-24 giugno 2016, n. 154, Pres. Grossi, Red. Amato**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 27, 28, 29, 30 e 47, c. 4, della l. della Regione Basilicata 27/01/2015, n. 4]

(Artt. 97, c. 2, 117, c. 2, lett. m), e c. 3, e 118, c. 1, Cost.)

Il Governo dubita della legittimità costituzionale degli artt. 27, 28, 29 e 30 della legge reg. Basilicata 4/2015 in riferimento agli artt. 97, c. 2, 117, c. 2, lett. m), e c. 3, e 118, c. 1,

Cost. Le disposizioni oggetto del ricorso riguardano **l'istituto della consultazione delle comunità locali nei procedimenti in cui la Regione è chiamata a esprimere o negare la propria intesa**. Nel merito, le disposizioni impugnate indicano le finalità dell'intervento normativo (art. 27); definiscono l'atto di intesa o di diniego (art. 28); regolano il procedimento per il rilascio o per il suo diniego della stessa, ne stabiliscono il termine (art. 29) ed escludono, infine, alcuni procedimenti dall'ambito di applicazione della legge (art. 30). **Il dubbio di legittimità attiene alla portata generale delle norme in esame, tale per cui pare applicarsi anche alle opere energetiche soggette a intesa regionale**. In questo modo si determinerebbe la violazione degli artt. 117, c. 3, e 118, c. 1, Cost., **per contrasto con i principi fondamentali nella materia di potestà concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»**. Infine, la previsione di un meccanismo alternativo di composizione degli interessi confliggenti nelle ipotesi di diniego dell'intesa violerebbe l'art. 14-*quater*, c. 3 della l. 24/1990, in relazione alla garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni. Infine, il ricorrente denuncia la violazione del principio del buon andamento. **La Corte ritiene fondata la questione**. Nel merito, l'art. 29 è illegittimo poiché dispone unilateralmente i tempi per l'acquisizione della intesa in contrasto con la disposizione che assegna alla **competenza legislativa statale la disciplina normativa di tutte le forme collaborative e dell'intesa, anche quando la legge nazionale si debba limitare ai principi fondamentali, con riferimento all'energia** (sentt. nn. 331/2010, 131/2016). Non è fondata, invece, la q.l.c. degli artt. 27, 28 e 30, in riferimento agli artt. 97, c. II, 117, c. II, lett. m), e c. III e 118, c. I, Cost. Infine, **la Corte dichiara la illegittimità dell'art. 47, c. IV il quale stabilisce la progressiva eliminazione degli inceneritori sul territorio della regione**, per contrasto con la normativa nazionale che li definisce come infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale» [Y. Guerra].

## **LEGITTIMA LA DECADENZA OPE LEGIS Del revisore dei conti**

**Corte Cost., sent. 1 giugno-1 luglio 2016, n. 157, Pres. Grossi, Red. Coraggio**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[L.r. Calabria 11 agosto 2014, n. 15]

(Cost., artt. 97, 98 e 123)

Il TAR Calabria ha sollevato questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Calabria 11 agosto 2014, n. 15. La legge dispone la decadenza dall'incarico dei membri del Collegio dei revisori dei conti della Regione, conferito a seguito di estrazione a sorte fra i candidati inclusi in apposito elenco. Deduce il rimettente che la legge è stata approvata dal Consiglio regionale in regime di *prorogatio* poiché, a seguito delle dimissioni del Presidente della Regione, erano state indette le elezioni per il rinnovo dello stesso; e ciò senza che sussistessero le necessarie condizioni di indifferibilità ed urgenza, non essendo a tal fine sufficiente la pendenza di questione di legittimità costituzionale relativamente alla disciplina oggetto di novellazione.

Secondo la Corte, la questione non è fondata, poiché il potere legislativo risulta correttamente esercitato. «Difatti costituisce una valida ragione di urgenza non solo la necessità di adottare una nuova normativa a seguito di una pronuncia di illegittimità costituzionale, ma anche quella di evitare il rischio di una pronuncia, ove si ritenga [...] che

le argomentazioni portate dal giudice a sostegno della non manifesta infondatezza siano meritevoli di considerazione». [A. Cossiri].

## INAMMISSIBILE IL CONFLITTO SULLA LEGGE CIRINNÀ

**Corte cost., ord. 18 maggio-16 giugno 2016, Pres. Grossi, Red. Cartabia**  
Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

[Decisione del Vice Presidente della Commissione giustizia del Senato della Repubblica del 12 ottobre 2015; decisione della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica del 13 ottobre 2015; decisioni del Presidente del Senato del 13 e 14 ottobre 2015]

(Cost., artt. 1, secondo comma, 67, 71 e 72, primo e quarto comma)

È inammissibile il conflitto sollevato da alcuni senatori contro la decisione del Vice Presidente della Commissione giustizia del senato di abbinare il cd. disegno di legge Cirinnà ad altri, sempre in materia di unioni civili, già in corso d'esame; nonché contro l'inserimento, ad opera del Presidente del Senato e della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi, dello stesso d.d.l. direttamente nel calendario dell'Assemblea (con successiva sottoposizione all'esame e al voto di questa), senza prima ricomprenderlo nel programma. Ne sarebbe derivata, secondo i ricorrenti, una compressione dell'esame del d.d.l. in commissione, illegittima alla stregua del regolamento del Senato e irrispettosa della prerogativa di ciascun senatore di presentare emendamenti e partecipare ai lavori della commissione.

Il conflitto è **inammissibile per motivi oggettivi**: «**la menomazione lamentata (...) inerisce tutta alle modalità di svolgimento dei lavori parlamentari come disciplinati da norme e prassi regolamentari**»; ma la disciplina e il governo di questi passaggi rientrano fra le «funzioni primarie delle Camere» (sentenza n. 120 del 2014) e sono coperti «dall'autonomia che a queste compete e che si estrinseca non solo nella determinazione di cosa approvare, ma anche nella determinazione di quando approvare», salvo quanto non sia «direttamente ed espressamente già disciplinato dalla Costituzione» (sentenza n. 78 del 1984); **il ricorso** è dunque in errore, allorché **dedica le proprie argomentazioni esclusivamente alle presunte violazioni regolamentari** – le quali «debbono trovare all'interno delle stesse Camere gli strumenti intesi a garantire il corretto svolgimento dei lavori, nonché il rispetto del diritto parlamentare, dei diritti delle minoranze e dei singoli componenti (sentenza n. 379 del 1996)» – **senza dimostrare l'idoneità delle norme e delle prassi parlamentari evocate a integrare i parametri costituzionali**.

**Restano assorbiti altri profili, compresi quelli soggettivi**: tra cui l'annosa questione se, e a quali condizioni, il conflitto di attribuzione possa essere sollevato da uno o più parlamentari *uti singuli*. [D. Tega]