

Monitore della Giurisprudenza costituzionale

(dec. 136/2017 – 211/2017)

PRECISAZIONI DELLA CORTE SULLA REVOCABILITÀ DI FONDI STATALI ASSEGNATI ALLE REGIONI

Corte cost., sent. 9 maggio - 21 giugno 2017, n. 143, Pres. Grossi, red. Amato

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[L. n. 208/2015, art. 1, commi 109 e 110]

(artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 33 regolamento CE 1083/2006; artt. 3, 97, 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, 119, primo comma, e 120, secondo comma, Cost.; statuto reg. Friuli-Venezia Giulia, art. 4, 5 6 e 16; legge cost. n. 3 del 2001, art. 10)

La sentenza dichiara infondate le questioni sollevate dalle Regioni Puglia e Friuli-Venezia Giulia sull'art. 1, commi 109 e 110, della legge di stabilità 2016, che prevedevano la riassegnazione delle risorse già attribuite alle Regioni nell'ambito del **Piano di Azione Coesione** (PAC), «non ancora oggetto di impegni giuridicamente vincolanti rispetto ai cronoprogrammi approvati» e la loro destinazione al finanziamento di esoneri contributivi per nuove assunzioni.

La Corte, riprendendo la sent. n. 155 del 2016, in tema di riprogrammazione delle risorse del Fondo di Rotazione, rileva che le risorse del predetto fondo, inizialmente attribuite alle Regioni nei Programmi Operativi, «con il trasferimento al PAC sono rientrate nella titolarità dello Stato, il quale, dunque, ha la facoltà di riprogrammarne la destinazione ove non già impegnate dalle Regioni interessate». In forza della «evidente sussistenza della competenza statale a disciplinare il fondo nei termini suddetti» la sentenza esclude la violazione del **principio di leale collaborazione**. La Corte richiama la sent. n. 83 del 2016, secondo cui tale principio non è violato da una norma che «prende atto dell'inattività di alcune Regioni nell'utilizzare risorse poste a loro disposizione nel bilancio dello Stato» [tale decisione, peraltro, evidenziava che in quel caso le Regioni erano «coinvolte nell'adozione dell'atto di revoca»] e la sent. n. 105 del 2007, per la quale in caso di revoca di risorse assegnate alle Regioni e da tempo inutilizzate «le esigenze di leale collaborazione possono essere considerate recessive».

Per quanto riguarda la finanza del Friuli-Venezia Giulia, la sentenza nega che vi sia lesione del principio pattizio, considerato che le disposizioni impugnate «rientrano tra le competenze statali in materia di **perequazione finanziaria** e che tali fondi, istituiti dallo Stato a tutela di peculiari esigenze e finalità di coesione economica e sociale», possono essere riprogrammati «alla luce di valutazioni di interesse strategico nazionale».

Rispondendo alle censure di **irragionevolezza** e di violazione del principio di **buon andamento della p.a.**, la sentenza interpreta però restrittivamente – con un dispositivo di rigetto «nei sensi di cui in motivazione» – l'ambito delle risorse revocabili: il richiamo ai cronoprogrammi nel comma 109 suggerisce che la disposizione censurata «si riferisca ad una fase successiva alla mera programmazione, ma che non necessariamente debba essersi già perfezionato l'impegno di spesa propriamente detto». La sentenza, contro il

tenore testuale del disposto, suggerisce che la nozione d'impegno sia «in realtà riconducibile alla 'prenotazione d'impegno' (o 'pre-impegno'), ben espressa dai principi contabili di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42) e, più in generale, dalla disciplina di contabilità pubblica».

Ne consegue che non sono revocabili, ai fini della nuova destinazione prevista dal comma 110, «le risorse vincolate al completamento dell'intervento come scandito dai cronoprogrammi». [F. Corvaja]

ACCERTAMENTO DEL DANNO ALL'IMMAGINE DELLA P.A.: LA CORTE RESTITUISCE GLI ATTI PER *IUS SUPERVENIENS*

Corte Cost., ord. 24 maggio – 21 giugno 2017, n. 145, Pres. Grossi, red. Barbera

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 17, c. 30-*ter*, d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla l. 3 agosto 2009, n. 102]

(artt. 3 e 97 Cost.)

La Corte dei conti, sezione regionale Liguria, ha sollevato questione di legittimità costituzionale di una disposizione del cd. decreto anticrisi «nella parte in cui esclude l'esercizio dell'azione del P.M. contabile per il risarcimento del danno all'immagine conseguente a reati commessi da pubblici dipendenti, diversi da quelli contro la P.A. di cui al Capo I titolo II libro II del codice penale». Il giudice *a quo* rileva come l'azione di risarcimento per il danno all'immagine possa essere proposta esclusivamente se questo sia conseguente alla condanna per i delitti contro la pubblica amministrazione, mentre nel caso al suo esame, da cui trae origine questo giudizio, i convenuti non hanno riportato condanna per una di tali fattispecie, ma per delitto di falso ideologico. Se la *ratio* della norma in esame è nella finalità di limitare l'area della gravità della colpa del dipendente incorso in responsabilità, allo scopo di garantire un esercizio dell'attività di amministrazione scevra da appesantimenti dovuti allo stato diffuso di preoccupazione di coloro ai quali ne è demandato l'esercizio, la stessa potrebbe essere soddisfatta da strumenti più congrui (ad es. dalla limitazione del risarcimento ai danni cagionati da condotte connotate da dolo o colpa grave). La norma censurata prevedrebbe, dunque, una «misura eccessiva ed esuberante rispetto allo scopo», non garantirebbe i principi di legalità, imparzialità, economicità e trasparenza e buon andamento dell'azione amministrativa e realizzerebbe un irragionevole bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti. Inoltre, l'azione di risarcimento per il danno all'immagine è proponibile anche in presenza di fatti dannosi meno gravi, ulteriore argomentazione che depone per l'irragionevolezza della previsione.

La Corte rileva che successivamente all'ordinanza di rimessione, il quadro normativo di riferimento è stato innovato dall'allegato 3-art. 4, comma 1, lettere *g*) e *h*) del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile), il quale ha abrogato il primo periodo della norma censurata, e dall'art. 37 del d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97 (Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza), che ha modificato le disposizioni richiamate dal rimettente a conforto delle censure di irragionevolezza.

Secondo la Corte, «le sopravvenute modifiche [...] hanno inciso sul citato art. 17, comma 30-ter, e, comunque, hanno determinato una profonda trasformazione del quadro normativo di riferimento (soprattutto in considerazione della disposta abrogazione dell'art. 7 della legge n. 97 del 2001), realizzata con modalità tali da influire sul contenuto e sulla prospettazione delle censure e che, quindi, ne rendono ineludibile il riesame da parte del rimettente, cui spetta valutare le ricadute delle modifiche, procedendo ad una nuova valutazione in ordine alla rilevanza e alla non manifesta infondatezza della sollevata questione (per tutte, ordinanze n. 25 del 2017 e n. 115 del 2016)» [A. Cossiri].

LEGITTIMO AFFIDAMENTO E IRRAGIONEVOLEZZA DI NORME RETROATTIVE

Corte Cost., sent. 23 maggio – 23 luglio 2017, n. 147, Pres. Grossi, red. Sciarra

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[D.L. 31 maggio 2010, n. 78, conv. dalla l. 30 luglio 2010, n. 122, art. 12, c. 12-*septies*]

(art. 3 Cost.)

La norma che introduce l'onerosità della ricongiunzione nell'assicurazione generale obbligatoria di periodi contributivi maturati in ordinamenti pensionistici esclusivi o speciali è incostituzionale nella parte in cui si applica retroattivamente anche a coloro che avevano fatto istanza di ricongiunzione trenta giorni prima dell'entrata in vigore. In tal modo, **tale norma, introdotta in sede di conversione di un decreto legge, vanifica l'affidamento legittimo che i lavoratori avevano riposto nell'applicazione del regime vigente al tempo della presentazione della domanda, principio che si configura quale «elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto»** (sentenze n. 822/1988 e 349/1985); senza precludere ogni modificazione sfavorevole dei rapporti giuridici, tale principio esige che **tali modifiche non si traducano in una disciplina irragionevole** (sent. n. 216/2015). Rileva, nel caso in questione, **l'assenza di un interesse costituzionalmente apprezzabile antagonista al legittimo affidamento**: tale non sarebbe l'esigenza di armonizzazione e razionalizzazione dei sistemi previdenziali speciali, emersa nel dibattito parlamentare, la quale ben può essere soddisfatta senza incidere nell'affidamento già instaurato nei lavoratori che già avevano presentato domanda. L'affidamento di questi ultimi appare meritevole di tutela, posto che i lavoratori hanno compiuto le proprie scelte sulla scorta di una valutazione che il nuovo quadro normativo ha alterato in maniera repentina e radicale. [A. Guazzarotti]

MONITO AL LEGISLATORE: È NECESSARIO ARMONIZZARE IL TRATTAMENTO PENSIONISTICO DEL SETTORE PUBBLICO IN RELAZIONE AL SETTORE PRIVATO

Corte cost., sent. 4 aprile-23 giugno 2017, n. 148, Pres. Grossi, red. Prosepretti

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 26 della l. n. 315 del 1967; artt. 204, 205 del d.P.R. n. 1092 del 1973]

(Artt. 3, 97 Cost.)

La Corte dei conti – sezione giurisdizionale per la Regione Calabria, ha promosso q.l.c. dell'art. 26 della l. 315/1967 e degli artt. 204, 205 del d.P.R. 1092/1973 per violazione degli artt. 3 e 97 Cost. Le norme oggetto, relative al **trattamento di quiescenza per i dipendenti civili e militari dello Stato, non prevedono che i provvedimenti di liquidazione definitiva del trattamento di quiescenza possano essere rettificati in ogni momento da enti o fondi erogatori, in caso di errore di qualsiasi natura commesso in sede di attribuzione, erogazione o riliquidazione della prestazione, come avviene invece nel settore privato.** Per queste ragioni, il ricorrente lamenta **una evidente discrepanza tra le disposizioni che regolano la materia per le pensioni nel settore privato rispetto alle disposizioni del settore pubblico,** assumendo come *tertium comparationis* l'art. 52, c. 1 della l. 88/1989. In altre parole, a dire del ricorrente, si evidenzia **un trattamento irragionevole per i pensionati del settore pubblico che godono di una disciplina più favorevole, in violazione dell'art. 3 Cost.** Allo stesso tempo, il protrarsi della indebita erogazione di parte del trattamento pensionistico erroneamente determinato si pone in contrasto con l'art. 97 Cost. La Corte, dopo aver ritenuto rilevante la q.l.c. posta dal ricorrente, **dichiara la inammissibilità poiché l'art. 52, c.1 della l. 88/1989 non può ritenersi l'unica soluzione possibile per regolare la materia,** in forza del criterio della soluzione obbligata sviluppato nella giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di *tertium comparationis*. Nella parte conclusiva, il Giudice delle leggi invia un importante **monito al legislatore** – «nell'equilibrato esercizio della sua discrezionalità» – volto **ad armonizzare il sistema pensionistico pubblico e il sistema privato, alla luce dei principi di equità, solidarietà e del legittimo affidamento del pensionato sull'entità del trattamento erogato,** da farsi con «adeguata tempestività». [Y. Guerra]

“PROMESSE DA LEGISLATORE”: LIMITI A POSTERIORI AI CREDITI D'IMPOSTA PER INVESTIMENTI GIÀ AVVIATI

Corte cost., sent. 4 aprile – 27 giugno 2017, n. 149, Pres. Grossi, red. Coraggio

[Art. 29, commi 1, 2, lettera a), e 3, del d.l. 29 novembre 2008, n. 185,
conv. in l. 28 gennaio 2009, n. 2]

(art. 3 Cost.)

Dopo avere incautamente concesso con larghezza crediti di imposta per gli investimenti in ricerca e sviluppo, con le norme in questione lo Stato impone un tetto al totale dei benefici erogabili, nonché una procedura di ammissione – valevole anche per gli investimenti già avviati – basata sull'ordine cronologico di ricezione delle domande telematiche (in sostanza, un *click-day*: il *plafond* si esaurisce nei primi minuti della prima giornata in cui è possibile fare domanda).

Liquidata una questione malamente sollevata da una Commissione tributaria, alla domanda della Cassazione, se sia stato violato l'**affidamento** delle imprese, la risposta è negativa. In linea generale, **è legittimo sacrificarlo, purché in omaggio a principi di rilievo costituzionale ed entro canoni di ragionevolezza.** Nel caso, la norma originaria si basava su una stima erronea degli oneri e non prevedeva un tetto massimo; l'introduzione *a posteriori* di questo ha richiesto un criterio di selezione, è stata seguita da

un parziale rifinanziamento e si è collocata nel contesto delle misure d'emergenza anti-crisi; oltretutto, considerata la misura dei benefici, è improbabile che essi abbiano da soli determinato investimenti che altrimenti non avrebbero avuto luogo.

Quanto al **meccanismo del click-day**, sospetto di irrazionalità, la questione è inammissibile: 1) l'accoglimento condurrebbe all'**esito paradossale** che **i vincitori nella procedura telematica perderebbero irrimediabilmente i benefici ricevuti**; 2) la Corte non potrebbe somministrare un criterio selettivo alternativo, «attesa la **pluralità delle soluzioni ipotizzabili**, nessuna delle quali costituzionalmente obbligata». [M. Massa]

COSTITUZIONALMENTE AMMISSIBILE IL REQUISITO DEL DOMICILIO PROFESSIONALE IN REGIONE PER L'ISCRIZIONE AL RUOLO PROVINCIALE DI CONDUCENTI DI VEICOLI O NATANTI ADIBITI AD AUTOSERVIZI PUBBLICI NON DI LINEA

Corte cost., sent. 23 maggio – 27 giugno 2017, n. 152, Pres. Grossi, red. Prosperetti

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[art. 12, c. 1°, lett. b), della legge della Regione Molise 04/05/2016, n. 5]

(artt. 117, primo e secondo comma, lettera e) Cost.)

Non è costituzionalmente illegittima la disposizione che prevede tra i requisiti «per l'iscrizione al ruolo provinciale di conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea [...], il domicilio professionale in una delle provincie molisane». Contrariamente a quanto sostenuto dall'Avvocatura dello Stato, detta norma «non configura un elemento comparabile al requisito della residenza da almeno un anno, previsto dalla disposizione dichiarata costituzionalmente illegittima nella ricordata sentenza n. 264 del 2013», ritenuto invece idoneo a «rendere difficoltoso l'accesso al mercato regionale di soggetti "esterni"», e quindi di «evidente funzione "protezionistica" degli operatori locali». Invero, la disposizione censurata risulta coerente e funzionale rispetto alle «esigenze di gestione amministrativa del ruolo stesso e del relativo controllo sul mantenimento dei requisiti». Pertanto, non limitando l'accesso al mercato e la libera circolazione dei lavoratori, non si pone in contrasto con i principi di concorrenza di competenza legislativa statale. [F. Pedrini]

LA DISPARITÀ NEL REGIME FISCALE TRA PUBBLICO E PRIVATO È COMUNQUE CONFORME AL PRINCIPIO DI UGUAGLIANZA.

Corte cost., sent. 24 maggio - 27 giugno 2017, n. 153, Pres. Grossi, red. De Pretis

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 53, c. 1 d.l. 31/05/2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla L. 30/07/2010, n. 122; e art. 26 d.l. 6/07/2011 n. 98, convertito con modificazioni dalla L. 15/07/2011, n. 111]

(Artt. 3 e 53 Cost.)

La questione relativa alla legittimità costituzionale della disciplina che regola il trattamento fiscale agevolato delle somme erogate ai lavoratori dipendenti a titolo di retribuzione di produttività per gli anni 2011 e 2012 è stata portata all'attenzione della Corte costituzionale con due diverse ordinanze, che, sebbene pronunciate in distinti giudizi, sono accumulate dalle medesime censure mosse, nonché dagli stessi parametri costituzionali invocati (Artt. 3 e 53 Cost.). Censure che, pertanto, la Consulta ha trattato congiuntamente.

Viene denunciato dalla rimettente una violazione del principio di uguaglianza data dall'ingiustificata disparità del regime fiscale applicato ai dipendenti del settore pubblico rispetto ai dipendenti del settore privato per quanto attiene la retribuzione legata a incrementi di produttività; infatti, il giudice *a quo* è stato chiamato a pronunciarsi in merito all'impugnazione contro il provvedimento con il quale l'Agenzia delle entrate negava ai dipendenti del settore pubblico i benefici fiscali oggetto delle norme censurate consistenti nell'assoggettare i compensi di detti dipendenti all'aliquota agevolata applicabile invece ai dipendenti del settore privato. La Corte costituzionale sottolinea che tali benefici fiscali rappresentano un regime derogatorio che è frutto esclusivo della discrezionalità del legislatore, il quale, nel caso di specie, ha inteso correlare un regime agevolato in materia fiscale al miglioramento della produttività nell'ambito di un'attività lavorativa economica rivolta al mercato e diretta alla produzione di utili. Dunque, la *ratio* del legislatore è quella di incentivare incrementi di produttività nel settore specifico delle imprese. Al contrario, obiettivi di competitività aziendale o incremento nella produzione degli utili, non possono essere estesi analogamente al settore pubblico, che quindi resta escluso dal fine perseguito discrezionalmente, ma non arbitrariamente, dal legislatore. Sulla base di tale argomentazione, la Corte costituzionale dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale. [B. Savioli].

BALNEARI E CONCORRENZA: DALLA CORTE UNO STOP AND GO

Corte cost., sent. 23 maggio - 7 luglio 2017, n. 157, Pres. Grossi, red. Barbera

[art. 2, comma 1, lettere a) c) e d), l.r. Toscana n. 31/2016]

(artt. 9 e 117, primo e secondo comma, lettere a), e), l) e s)

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

La Corte costituzionale scrive una nuova pagina della saga delle concessioni balneari, dichiarando illegittimo il combinato disposto di una legge regionale della Toscana che prevedeva, alla scadenza naturale del rapporto concessorio, l'acquisizione, da parte dell'ente concedente, del «valore aziendale relativo all'impresa insistente» sull'area demaniale, riconoscendo altresì al concessionario uscente un indennizzo pari al novanta per cento del valore aziendale di riferimento, attestato da una perizia redatta da un professionista abilitato, acquisita a cura e spese del concessionario richiedente il rilascio

della concessione ultrasessennale. La legge regionale prevedeva, in particolare, che tale indennizzo gravasse intermente sul concessionario subentrante (art. 2, lett. c) e d) l. r. n. 31 del 2016). Ad avviso della Corte, tale contenuto normativo riguarda «la fase di cessazione – per intervenuta scadenza del rapporto – delle concessioni in essere, la disciplina delle utilità correlate all'attività di impresa e delle aspettative patrimoniali del concessionario uscente», incidendo in particolare «sulle possibilità di accesso al mercato di riferimento e sulla uniforme regolamentazione dello stesso, potendo costituire, per le imprese diverse dal concessionario uscente, un disincentivo alla partecipazione al concorso che porta all'affidamento». In tal senso, la normativa produceva un effetto restrittivo della tutela della concorrenza, così invadendo la competenza esclusiva affidata allo Stato ex art. 117, comma 2, lett. e).

Viene invece salvato il divieto di affidare a terzi l'attività principale oggetto della concessione (salvo comunque l'affidamento delle attività secondarie, ex art. 2, lett. a), l. r. n. 31 del 2016). Secondo la Corte, la disposizione si inserisce nell'ambito delle competenze amministrative e di indirizzo ascritte alle Regioni in materia di demanio marittimo, in coerenza con l'art. 45 *bis* del codice della navigazione che assegna alla amministrazione concedente il potere di autorizzare l'affidamento a terzi delle attività oggetto della concessione. In tal senso, sembra dire il giudice delle leggi, la Regione ha legittimamente svolto le sue funzioni amministrative in forma di legge, selezionando per via legislativa il tipo di attività che non possono essere affidate a terzi. [C. Caruso]

LA DISCIPLINA DEL RAPPORTO DI IMPIEGO DEI DIPENDENTI PUBBLICI REGIONALI RIENTRA NELLA COMPETENZA ESCLUSIVA DELLO STATO

Corte Cost., sent. 6 giugno - 11 luglio 2017, n. 160, Pres. Grossi, Red. Morelli

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 8, c. 2, l.r. Liguria 21 giugno 2016, n. 8]

(art. 117, c. 2, lett. l), e 3 Cost.)

La q.l.c, sollevata in via principale e ritenuta fondata dalla Corte, ha ad oggetto la disposizione della legge di stabilità della Regione Liguria per l'anno finanziario 2016, la quale stabilisce «che [s]e la seduta si protrae oltre le ore ventuno, al personale impegnato nell'attività di supporto diretto ai lavori dell'Assemblea consiliare spetta il trattamento previsto dalla contrattazione collettiva nazionale di lavoro in caso di trasferta». E che il «[m]edesimo trattamento di trasferta viene riconosciuto al personale autista, anche in caso di missioni inferiori alle otto ore, se il servizio termina dopo le ore ventidue». Ribadendo il suo costante orientamento, il Giudice costituzionale rileva che, **«a seguito della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione è retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva»**. Dalla disciplina della materia **«emerge il principio per cui il trattamento economico dei dipendenti pubblici è affidato ai contratti collettivi»**. Emerge dunque che **«il rapporto di impiego pubblico rientra nella materia «ordinamento civile» riservata alla potestà legislativa esclusiva dello**

Stato (sentt. nn. 72 del 2017, 211 e 61 del 2014, 286 e 225 del 2013, 290 e 215 del 2012, 339 e 77 del 2011, 332 e 151 del 2010)».

«**Anche la posizione dei dipendenti regionali è attratta dalla citata disciplina del trattamento economico e giuridico dei dipendenti pubblici**, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001; per cui anche per il personale delle Regioni il rapporto di impiego è regolato dalla legge dello Stato e, in virtù del rinvio da questa operato, dalla contrattazione collettiva».

«Al di là della anomala sovrapposizione del trattamento di trasferta (che consiste in una indennità compensativa del disagio materiale e psicofisico che può comportare il raggiungimento della sede di lavoro) al diverso trattamento che spetta al dipendente in caso di protrazione, in sede, dell'orario di lavoro», quel che rileva e risulta assorbente, ad avviso del Collegio è che **la disposizione «concerne, comunque, un aspetto della retribuzione; e [...] incide dunque sulla materia «ordinamento civile», riservata alla competenza esclusiva dello Stato. E ciò, di per sé, ne comporta l'illegittimità costituzionale»**. [A. Cossiri]

NON È ILLEGITTIMA LA LEGGE SULLA RESPONSABILITÀ CIVILE DEI MAGISTRATI

Corte cost., sent. 3 aprile 2017-19 luglio 2017, n. 164, Pres. Grossi, Red. Modugno

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Artt. 2, c. 1, lett. a), b), c), 3, cc. 2, 4 della l. 18/2015; artt. 2, cc. 2 e 3, 4, 7, 8, c. 3 e 9, c. 1 della l. 117/1988 come modificati dalla l. 18/2015]

(artt. 3, 25, 101, 104, 111 Cost.)

Il Giudice delle leggi è chiamato a pronunciarsi su una serie di questioni di legittimità costituzionale tutte attinenti alla disciplina della responsabilità civile dei magistrati, a seguito delle modifiche apportate dalla l. 18/2015 alle previgenti disposizioni della l. 117/1988. Dopo aver riunito le questioni in un'unica sentenza la Corte esamina la rilevanza e la non manifesta infondatezza dei ricorsi. Per quel che concerne i ricorsi dei Tribunali ordinari di Verona, Treviso, Catania ed Enna la Corte dichiara l'inammissibilità per difetto di rilevanza, per diverse ragioni. In primo luogo, i giudici a quibus ipotizzano una rilevanza solo "potenziale" e futura rispetto ai giudizi incidentali, impiegando un «discorso giustificativo della rilevanza delle plurime questioni». Invero, nel sostenere la rilevanza delle questioni di legittimità proposte, i ricorrenti utilizzano come argomentazione la sen. 18/1989 della Corte costituzionale. Tuttavia, tale giurisprudenza non è pertinente con il caso in esame poiché la decisione ha ad oggetto la disposizione concernente il verbale relativo alla opinione dissenziente per i provvedimenti collegiali, in relazione alle conseguenze sul piano della responsabilità civile. Pertanto essa riguarda il diverso profilo dello "status del giudice". Il Giudice delle leggi ricorda che, **perché possa definirsi rilevante, una q.l.c. deve essere tale che il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione** (art. 23, l. 87/1953). In aggiunta la questione

deve possedere il carattere della pregiudizialità e quest'ultima non può ricercarsi nel concetto di turbamento psicologico della serenità del giudice (sent. 147/1974). Tutto questo alla luce di due punti fondamentali: la garanzia di un presidio istituzionale in capo alla funzione del giudice in forza del principio di legalità a cui il giudice è costituzionalmente tenuto e la garanzia della indipendenza e della terzietà nel decidere. Questi due presupposti non emergono in punto di motivazione sulla rilevanza nelle ordinanze di rimessione. Per queste ragioni la Corte dichiara **inammissibili perché irrilevanti le questioni di legittimità proposte dai Tribunali ordinari di Verona, Treviso e Catania**. Diversamente deve dirsi per l'ordinanza di rimessione promossa dal Tribunale ordinario di Genova, per la cui ordinanza si evidenziano profili di rilevanza. Tuttavia, ancorché ammissibili, **la Corte dichiara infondate le questioni di legittimità sollevata dal Tribunale ordinario di Genova**. Nel merito, il rimettente dubita della **legittimità costituzionale del solo art. 3, c. 2 della l. 18/2015 che, abrogando l'art. 5 della l. 117/1988, elimina il c.d. "filtro di ammissibilità" della domanda risarcitoria proposta nei confronti dello Stato**. I profili di presunta illegittimità costituzionale sono cinque. Anzitutto, e in via preliminare, il ricorrente presume che la soppressione del meccanismo in questione si ponga in contrasto con la giurisprudenza della Corte di Strasburgo e della Corte di Giustizia dell'Unione europea. La Corte costituzionale rigetta l'argomentazione del ricorrente ricordando che un forte stimolo alla riforma trova origine nella giurisprudenza della Corte di Giustizia (Corte di Giustizia, grande sezione, sent. 13 giugno 2006 C-173/03 Traghetti del Mediterraneo spa; Corte di Giustizia, sent. 24 novembre 2011, C-379/10, Commissione europea contro Italia). Nella sua giurisprudenza, **la Corte di Giustizia ha stabilito che lo Stato è tenuto a riparare le conseguenze del danno provato, fermo restando che le condizioni stabilite dalle legislazioni non siano meno favorevoli di quelle che riguardano reclami analoghi** (Corte di Giustizia, sentt. 30 settembre 2003, C-224/01, Gerhard Köbler; sent. 13 marzo 2007, C-524/04, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation; 25 novembre 2010, C-429/09 Günter Fuß; 9 settembre 2015, C-160/14, João Filipe Ferreira da Silva e Brito e altri). Per la Corte di Giustizia, **orientano la materia i principi di equivalenza e di effettività**. In aggiunta, bisogna operare un **bilanciamento tra due contrapposti interessi**, da una parte **il diritto del soggetto ingiustamente danneggiato da un provvedimento giudiziario a ottenere il ristoro del pregiudizio patito** (sent. 2/1968), dall'altra **la salvaguardia delle funzioni giudiziarie da possibili condizionamenti a tutela della indipendenza e della imparzialità della magistratura ex artt. 101, 113 Cost.** (sent. 26/1987). A dire della Corte, **tale bilanciamento è stato correttamente adempiuto dal legislatore attraverso la legge 18/2015 che ha operato una più chiara distinzione tra la responsabilità civile dello Stato nei confronti del danneggiato e la responsabilità civile del singolo magistrato, superando la piena coincidenza oggettiva e soggettiva dei due ambiti**. In questo quadro generale si colloca l'abolizione del "filtro di ammissibilità". In questo caso, **la protezione dell'autonomia e della indipendenza della magistratura trova fondamento nel divieto dell'azione diretta contro il magistrato, nella netta separazione degli ambiti di responsabilità dello Stato e del giudice, nella previsione di presupposti autonomi e più restrittivi per la responsabilità del singolo magistrato**, attivabile solo

nel caso in cui in un giudizio di danno lo Stato sia rimasto soccombente e, infine, **nel mantenimento di un limite della misura della rivalsa**. Ulteriori profili di doglianza del ricorrente riguardano le precedenti sentenze della stessa Corte costituzionale, sentt. 2/1968, 18/1989 e 468/1990. Il Giudice delle leggi, rigettando le argomentazioni, ricorda che le decisioni devono essere lette alla luce del contesto normativo del momento. Inoltre, le decisioni invocate dalla parte ricorrente non indicano nel filtro l'unica soluzione costituzionalmente obbligata affinché un sistema di responsabilità civile non risulti lesivo dell'autonomia e della indipendenza della magistratura. **Per tutte queste ragioni le questioni di legittimità sollevate dal Tribunale ordinario di Genova in relazione agli artt. 101, 104 e 111 Cost. debbono ritenersi non fondate. È altresì infondato il dubbio di legittimità in relazione all'art. 3 Cost. sulla base della presunta irragionevolezza intrinseca della soppressione del "filtro di ammissibilità" e della violazione del principio di eguaglianza rispetto alle pronunce semplificate di ammissibilità introdotte dal legislatore in rapporto alle impugnazioni indirette. L'ambito normativo è differente. Inoltre, è infondata la censura dell'art. 3, c. 2 della l. 18/2015 per violazione del principio del giudice naturale ex art. 25 Cost. La giurisprudenza di legittimità (Corte di Cassazione, sezioni unite civili, sentenza 22 luglio 2014, n. 16627) ha stabilito che non costituisce motivo di astensione o ricusazione del giudice autore del provvedimento, la pendenza della causa della causa di danno. Infine, non è fondata nemmeno la questione sollevata in riferimento all'art. 111 Cost. sotto il profilo del contrasto con il principio di ragionevole durata del processo.** L'ipotesi del rimettente, per cui la eliminazione del "filtro di ammissibilità" comporta l'applicazione del processo ordinario, «di lunghezza eccessiva», rende di «evidente precarietà logica la premessa argomentativa» poiché detto dubbio dovrebbe riferirsi a tutti i giudizi civili ordinari non proceduti da meccanismi come quello in esame. In conclusione il Giudice delle leggi dichiara non fondate tutte le questioni sollevate dal Tribunale ordinario di Genova. [Y. Guerra]

UN MONITO DELLA CORTE DOPO LA SENTENZA STEFANETTI E ALTRI C. ITALIA DELLA CORTE EDU

Corte Cost., sent. del 20 giugno –12 luglio 2017, n. 166, pres. Grossi, red. Lattanzi

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[articolo 1, comma 777, l. n. 296/2006 (legge finanziaria 2007)]

(art. 117 Cost., primo comma, art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU e art. 6, paragrafo 1, CEDU)

Torna al vaglio della Corte la disposizione che prevede che la retribuzione percepita all'estero, da porre a base del calcolo della pensione, debba essere riproporzionata al fine di stabilire lo stesso rapporto percentuale previsto per i contributi versati nel nostro Paese nel medesimo periodo (già analizzata in molteplici decisioni e, in particolare, nella sent. 264/2012). In particolare la sarebbe normativa illegittima alla luce della giurisprudenza della Corte Edu che, nella sentenza Stefanetti e altri c. Italia del 2014 ha ravvisato un contrasto dell'art. 1, comma 777, della legge n. 296 del 2006 con l'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU. Tale decisione segue a una precedente, Maggio e altri contro Italia del 2011, in cui la Corte di Strasburgo aveva ritenuto che il ricalcolo operato in ragione della disposizione in oggetto avesse comportato una «riduzione ragionevole e proporzionata»: i ricorrenti lavoratori in Svizzera, avendo versato in tale Paese contributi molto inferiori a quelli previsti in Italia, in base al ricalcolo previsto per legge si erano visti ridurre la pensione di una somma pari a meno della metà del suo importo. Anche in ragione di tale decisione, la Corte cost., con la sent. 264/2012, non aveva ravvisato vizi di legittimità costituzionale della disposizione in parola. La disciplina sul ricalcolo della pensione in base ai contributi versati in un Paese estero è infatti «ispirata, invero, ai principi di uguaglianza e di proporzionalità», in quanto tiene conto della circostanza che i contributi versati in Svizzera sono notevolmente inferiori a quelli versati in Italia e, in ragione di ciò, opera «una riparametrazione diretta a rendere i contributi proporzionati alle prestazioni, a livellare i trattamenti, per evitare sperequazioni, e a rendere sostenibile l'equilibrio del sistema previdenziale a garanzia di coloro che usufruiscono delle sue prestazioni». Nella più recente decisione della Corte Edu, i lavoratori ricorrenti, che avevano versato parte dei contributi in Svizzera, avevano subito una ben più incisiva decurtazione della pensione, pari a circa i due terzi della stessa e pertanto lo Stato italiano veniva condannato per il pregiudizio sproporzionato. Di conseguenza, non muta il giudizio dei giudici di Strasburgo sulla normativa in questione, i quali ritengono solo eccessiva la riduzione della pensione nel caso di specie Stefanetti e altri c. Italia. Tuttavia la Corte, pur dichiarando inammissibile la q/c, evidenzia la necessità di razionalizzare la disciplina del ricalcolo dei contributi versati all'estero ai fini pensionistici individuando una soglia (fissa o proporzionale) e un non superabile limite di riducibilità delle «pensioni svizzere». Ciò «ai fini di una *reductio ad legitimitatem* della disposizione impugnata, che ne impedisca l'incidenza su dette pensioni in misura che risulti lesiva degli evocati precetti convenzionali e nazionali –, come pure l'individuazione del rimedio, congruo e sostenibile, atto a salvaguardare il nucleo essenziale del diritto leso». Data la molteplicità delle soluzioni possibili per porre rimedio a tale situazione, il compito non può che essere rimesso all'intervento del legislatore. [F. Minni]

LA COSTITUZIONALITÀ DEI TAGLI ALLA SPESA SANITARIA IN RELAZIONE ALL'EROGAZIONE DEI LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI SANITARIE.

Corte cost., sent. 21 marzo - 12 luglio 2017, n. 169, Pres. Grossi, red. Carosi

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 9-bis, 9-ter, commi 1, lettere a) e b), 2, 3, 4, 5, 8 e 9, 9-quater, commi 1, 2, 4, 5, 6 e 7, e 9-septies, commi 1 e 2, del decreto-legge 19/06/2015, n. 78]

(Artt. 3, 5, 32, 117, c. 3 e 4, 118, 119, 120 della Costituzione, art. 5, lettera g), l. Cost. 20/04/2012, n. 1).

La censura mossa dalla Regione Veneto verte, *in primis*, sui tagli che le norme impugnate pongono in essere sulla spesa sanitaria generando una macroscopica incongruenza data dal fatto che alle Regioni verrebbero tagliati finanziamenti, ma rimarrebbe onere delle stesse garantire il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza nel settore sanitario. La determinazione dei livelli essenziali nella sanità, dunque, resta invariata a fronte di tagli circa l'allocazione dei finanziamenti e questo finirebbe inevitabilmente per comprimere la quantità e la qualità nelle erogazioni sanitarie da parte delle Regioni, con conseguente menomazione dello stesso diritto alla salute, così come costituzionalmente garantito. Ad analoghe conclusioni perviene il ricorso della Regione Liguria, la quale denuncia un *vulnus* alla propria autonomia finanziaria, in particolare nella parte in cui è prevista una forte riduzione del finanziamento del SSN, senza che tale riduzione possa essere affrontata in alcun modo. A ciò si aggiunge che ciò avverrebbe in una fase oramai avanzata della programmazione e pianificazione sanitaria. La ricorrente denuncia, oltre alla lesione del diritto alla salute, anche una violazione dei principi di ragionevolezza e leale collaborazione, in quanto lo Stato, non assumendosi la responsabilità di una riduzione dei livelli essenziali di assistenza a seguito del taglio alle risorse disponibili, verrebbe meno al corretto esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica, ex art. 117, c. 3 Cost. Il Governo si difende chiarendo che la riduzione delle risorse finanziarie assegnate alle Regioni è stata in realtà oggetto di intese sancite tra lo Stato e le Regioni, nell'ambito delle Conferenze Unificate preposte e che quindi pare irragionevole affermare che le disposizioni impugnate dalle ricorrenti non siano oggetto di una effettiva leale collaborazione da parte dello Stato. Inoltre sottolinea che le Regioni avrebbero la possibilità di adottare, in modo completamente autonomo, misure differenziate, dal momento che la norma non ha stabilito strumenti specifici per perseguire obiettivi di contenimento della spesa. In prima battuta la Corte costituzionale dichiara l'inammissibilità delle questioni di legittimità promosse dalla Regione Veneto e dalla Regione Liguria in riferimento 5, 117, 118 e 199 Cost. a causa di una lacunosa argomentazione a sostegno dei parametri costituzionali evocati; dichiara altresì non fondata la questione di legittimità in riferimento al principio di leale collaborazione ex art. 120 Cost., poiché la riduzione della spesa deve essere considerata in un programma di risparmio che obbliga l'ente pubblico ad istruire e motivare la scelta più conveniente tra le diverse opzioni consentite dal legislatore e che mira alla razionalizzazione del SSN in modo da indirizzare il governo della spesa sanitaria e farmaceutica in un contesto di compatibilità economico-finanziaria. Allo stesso modo, la Corte non ravvisa alcuna violazione del principio di proporzionalità di cui all'art. 3 Cost., in quanto la disposizione impugnata comunque offre alternative valide alle Regioni e quindi non si presenta come una regolamentazione rigida e spropositata. Infine, la Corte dichiara la non fondatezza della questione proposta in riferimento all'art. 77

Cost., poiché, non può essere condivisa l'affermazione secondo cui l'assenza di un termine alla vigenza di dette misure di contenimento della spesa rende le disposizioni impugnate contrarie al principio di autonomia regionale, in quanto indefinitamente protratte nel tempo, ma al contrario il periodo di vigenza della norma impugnata non la rende affatto incompatibile con l'autonomia finanziaria della Regione. Infine, la Corte costituzionale, a proposito del finanziamento dei livelli essenziali in ambito sanitario, rileva che sarebbe opportuno che intervenisse, tra Stato e Regioni, un confronto sui fabbisogni e sui costi che incidono sulla spesa costituzionalmente necessaria tenendo conto della disciplina e della dimensione della fiscalità territoriale, nonché dei rapporti tra le competenze dello Stato e quelle delle Regioni in tale settore, al fine di garantire una efficiente programmazione, oltre ad una reale copertura finanziaria dei servizi, che deve riguardare non solo la quantità, ma anche la qualità e la tempistica delle prestazioni sanitarie costituzionalmente necessarie. Dunque, ferma restando la discrezionalità del legislatore nella determinazione, secondo il principio di ragionevolezza, dei livelli essenziali, una volta individuati, non è possibile limitarne concretamente l'erogazione attraverso indifferenziate riduzioni della spesa pubblica. In tale ipotesi verrebbero in essere situazioni prive di tutela in tutti i casi di mancata erogazione di prestazioni indefettibili in quanto l'effettività del diritto ad ottenerle «non può che derivare dalla certezza delle disponibilità finanziarie per il soddisfacimento del medesimo diritto». [B. Savioli].

LE CONSEGUENZE DELLA COMPETENZA STATALE SULLE TRIVELLAZIONI I: UNA RAFFICA DI RIGETTI SUI RICORSI REGIONALI

Corte Cost., sent.. 23 maggio – 12 luglio 2017, n. 170, Pres. Grossi, Red. Carosi

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 38, nella sua interezza, e in particolare co. 1, 1-bis, 2, 3, 4, 5, 6, 6-bis, 6-ter, 7, 8 e 10, del decreto-legge 12/09/2014, n. 133, conv. con mod. in l. 11/11/2014, n. 164; art. 1, co. 554, della l. 23/12/2014, n. 190 (legge di stabilità 2015)]

(Art. 77 Cost.; artt. 3, 5, 9, 11, 32, 97, 114, 117, commi 1-5, 118, 119 e 120 Cost.; principi di ragionevolezza, leale collaborazione e sussidiarietà; in relazione a: art. 31 d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112; art. 8, co. 1, l. 5 giugno 2003, n. 131; art. 1 l. 23 agosto 2004, n. 239; art. 6, co. 17, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152; art. 191 TFUE; direttiva 30 maggio 1994, n. 94/22/CE; artt. 3, par. 2, lett. a), 4, e da 5 a 12, direttiva 27 giugno 2001, n. 2001/42/CE; art. , 4, par. 6, dir. 12 giugno 2013, n. 2013/30/UE ; art. 6, par. 1, dir. 16 aprile 2014, n. 2014/52/UE)

Con una sentenza *monstre* il cui **dispositivo è articolato in 29 punti**, la Corte affronta i ricorsi (undici in totale) delle Regioni Abruzzo, Marche, Puglia, Lombardia, Veneto, Campania e Calabria contro la **nuova disciplina delle attività minerarie nel settore**

degli idrocarburi introdotta dall'art. 38 del d. l. n. 133 del 2014, poi modificata, per la parte relativa al **piano delle aree in cui consentire le attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli stessi, nonché di stoccaggio sotterraneo di gas naturale** dal comma 554 dell'art. 1 della legge di stabilità 2015, che ha introdotto il co.1-bis.

Nell'evidente impossibilità di rendere conto delle singole questioni, si segnalano **quattro profili generali**.

In **primo** luogo, la Corte **conferma la propria consolidata giurisprudenza** sia sull'**inammissibilità degli interventi di terzo nei giudizi in via d'azione**, in questo caso il WWF Italia (*ex plurimis* sent. n. 110 del 2016), sia sui **limiti del sindacato sui decreti-legge in riferimento all'art. 77 Cost.** (p.to 6.2 *Diritto*).

In **secondo** luogo, la Corte **mette a valore la propria sentenza n. 114 del 2017**, in cui aveva stabilito che **la materia in esame rientra nella "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema"**, di competenza esclusiva dello Stato, con le relative **conseguenze in termini di procedure di VIA e di attrazione (chiamata) in sussidiarietà**.

In **terzo** luogo, merita sottolineare che **su 29 questioni sollevate, solo due risultano fondate**: delle rimanenti, a parte le **dichiarazioni di inammissibilità per questioni procedurali** (p.to 5 *Diritto*) e **per genericità o carenza della motivazione** (p.ti 6, 9, 11.5, 12.1, 13.1, 14, 16.2, 17.3 *Diritto*), le altre sono tutte **rigettate con richiami alla giurisprudenza consolidata**, in diversi casi attraverso un vero e proprio "mosaico" di precedenti.

Si segnalano, in **quarto** e ultimo luogo, le **due dichiarazioni di illegittimità**.

Il **comma 7 dell'art. 38** viene ricondotto alla materia di competenza concorrente "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" e quindi dichiarato **illegittimo «nella parte in cui non prevede un adeguato coinvolgimento delle Regioni nel procedimento finalizzato all'adozione del decreto del Ministero dello sviluppo economico con cui sono stabilite le modalità di conferimento del titolo concessorio unico, nonché le modalità di esercizio delle relative attività»** (cfr. sentt. n. 7 del 2016 e n. 339 del 2009).

Illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., è infine il **comma 10 dell'art. 38**: «La norma, infatti, a fronte del precedente reiterato divieto di attività minerarie nel Golfo di Venezia fino a quando non sia definitivamente accertata "la non sussistenza di rischi apprezzabili di subsidenza sulle coste" (art. 8, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008), **prevede la sperimentazione "delle migliori tecnologie nello svolgimento delle attività minerarie" proprio nell'area in questione [...] e la consente fino a quando l'effetto di subsidenza non si sia verificato, prevedendone pertanto l'interruzione quando l'eventuale danno si sia ormai prodotto**». «In tal modo», conclude la Corte, «essa **non bilancia affatto i valori che vengono in rilievo**, bensì sacrifica agli interessi energetici e fiscali [...] quello alla salvaguardia dell'ambiente, ossia proprio il bene che l'impianto normativo intenderebbe maggiormente proteggere. Di qui la **palese irragionevolezza della disposizione** e la fondatezza della questione proposta». [C. Bergonzini]

OLTRE LA «QUALIFICAZIONE MATERIALE»:

QUANDO È LA *RATIO* DELLA NORMA REGIONALE AD INVADERE LE COMPETENZE DELLO STATO

Corte Cost., sent. 6 giugno - 13 luglio 2017, n. 172 del 2017, Pres. Grossi, red. Zanon

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 1, c. 2, legge Regione Liguria 5 luglio 2016, n. 11]

(Artt. 117, c. 2, lett. l ed h, Cost.)

Oggetto del controllo di costituzionalità è la norma della Regione Liguria che stabilisce di finanziare con proprie risorse il **patrocinio per la difesa dei cittadini che siano indagati per aver commesso un delitto per eccesso colposo in legittima difesa**. La disciplina *de qua* è in parte analoga a quella della Regione Lombardia che è stata oggetto di dichiarazione d'illegittimità costituzionale nella decisione n. 81 del 2017. In quell'occasione la Corte aveva ritenuto la legge in contrasto con l'art. 117, c. 2, lett. l), poiché incideva sulla disciplina del processo penale. Nella decisione n. 172 il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 117, c. 2, lett. l), richiamando unicamente la materia «ordinamento penale», e dell'art. 117, c. 2, lett. h), che assegna allo Stato la materia «ordine pubblico e sicurezza». Rispettando la corrispondenza tra *petitum* e pronunciato, il giudice delle leggi verifica se sia violato uno dei due parametri invocati nell'ordinanza di rimessione, ritenendo che «la qualificazione materiale operata» nella sentenza 81, «da ribadirsi in questa sede, non impedisce di verificare se la disciplina regionale impugnata invada altresì le competenze statali nelle materie “ordinamento penale” e “ordine pubblico e sicurezza”».

Esclusa la violazione del primo parametro, la Corte ritiene che la concessione di un sostegno economico ai cittadini che affrontano un procedimento penale con l'accusa di aver colposamente ecceduto i limiti della legittima difesa violi la competenza di cui alla lettera h, poiché «attraverso regole che incidono sul patrocinio nel processo penale, la norma risulta funzionalmente servente rispetto a scelte in tema di sicurezza, per le quali le Regioni non hanno competenza». È dunque «**la ratio ispiratrice della disposizione ad interferire anche con la materia “ordine pubblico e sicurezza”**»: «attraverso il sostegno economico nel procedimento e nel processo è, infatti, incoraggiato (o non scoraggiato), in ambito regionale, il ricorso alla “ragion fattasi” ». (C. Bologna)

CACCIA. LE TUTELE STATALI SULLA FAUNA SONO INDEROGABILI IN PEJUS, MA È LEGITTIMA LA RAPPRESENTANZA DI ASSOCIAZIONI VENATORIE REGIONALI

Corte cost., sent. 20 giugno-13 luglio 2017, n. 174, Pres. Grossi, red. Barbera

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 55, 65, 66, commi 1 e 2, 68, comma 1, 69, comma 2, e 71, L.R. Veneto 27 giugno 2016, n. 18]

(Artt. 3 e 23 e 117, primo comma e secondo comma lett. s), Cost.)

Il Governo impugna alcune disposizioni contenute in una legge della Regione Veneto in materia di caccia e pesca. La prima delle disposizioni impugnate introduce la possibilità di istituire, con provvedimento della Giunta regionale, «oneri ulteriori per i non residenti in Veneto» per l'esercizio della pesca. La disposizione era censurata dalla difesa erariale sia per violazione della riserva di legge in materia impositiva (ex art. 23 Cost.) che per violazione del principio di uguaglianza. La Corte ha accolto la prima delle due censure (dichiarando assorbita la seconda), osservando che benché «il carattere relativo della riserva di legge prevista dall'art. 23 Cost. permette di ritenere che spetta all'autorità amministrativa un ampio margine nella delimitazione della fattispecie impositiva [...] resta

ferma la necessità della fonte primaria, che non può essere relegata “sullo sfondo”, né essere formulata quale prescrizione normativa “in bianco” » (cfr. sentt. 83 del 2015, 69 del 2017).

Una seconda serie di censure è mossa nei confronti della possibilità, prevista nella legge regionale (art. 65) di cumulare, in capo ad un medesimo soggetto, diverse forme di esercizio venatorio. Ciò sarebbe in contrasto con la previsione del legislatore statale in base alla quale (art. 12, L. n. 157 del 1992) al fine di preservare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili, la pratica venatoria può essere esercitata da ciascun individuo solo in una delle forme previste. Ad avviso della Corte, anche tale questione è fondata, poiché **in materia di caccia i «livelli di tutela» fissati dal legislatore statale a tutela della fauna selvatica «non sono derogabili in pejus dalla legislazione regionale»** (cfr. sentt. 139 del 2017 e 278 del 2012, ma la giurisprudenza è costante fin da C. cost. 387 del 2008). Per analoghe ragioni, la Corte ha dichiarato altresì l’illegittimità della disposizione regionale (art. 65) che avrebbe consentito la caccia della fauna migratoria «in tutti gli ambiti territoriali di caccia» e non solo, quindi, in quelli in cui i soggetti interessati abbiano specifica autorizzazione ad accedere, nonché della disposizione (art. 66) che consentiva le attività di addestramento dei cani anche con abbattimento della fauna selvatica durante tutto l’anno (e non durante i periodi individuati dal piano faunistico, come previsto dalla legge statale). Entrambe le disposizioni, infatti, avrebbero derogato in senso peggiorativo a standard minimi di tutela ambientale individuati dal legislatore statale. È dichiarata, inoltre, l’illegittimità costituzionale della disposizione regionale (art. 69, comma 2) che consente il recupero di animali abbattuti mediante l’uso della barca «anche con l’ausilio [...] del fucile», ma solo limitatamente all’uso dell’arma, che contrasterebbe con il divieto statale di esercizio della caccia a bordo di natanti. Infine, la Corte ha dichiarato l’illegittimità della disposizione contenuta nella legge regionale (art. 71) che introduce -appunto per via legislativa- un piano di abbattimento del cormorano, in contrasto con la legge statale che consente la previsione di deroghe solo mediante atti amministrativi (in modo da salvaguardare il potere di annullamento degli stessi riconosciuto in capo al Presidente del Consiglio dei Ministri). Ad avviso della Corte non è invece in contrasto con le norme interposte statali, la previsione (art. 68) secondo la quale nei comitati direttivi dei comprensori alpini possono essere presenti rappresentanti di associazioni venatorie regionali (in alternativa ai rappresentanti di quelle nazionali), in quanto è la stessa legge statale (art. 11, L. n. 157 del 1992) a consentire la valorizzazione della particolarità del territorio alpino. [F. Conte]

PRIVILEGI PER I CREDITI DELLO STATO NELLE PROCEDURE CONCORSUALI: “NO” ALLA RETROATTIVITA’

Corte Cost., sent. 5 – 13 luglio 2017, n. 176, Pres. Grossi, red. Morelli

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 2776, c. 3, cod. civ., come modificato dall’art. 23, c. 39, d.l. 6 luglio 2011, n. 98, come convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111]

(artt. 3, 24, 111 e 117, comma 1, Cost., in relazione all’art. 6 Cedu)

Il novellato art. 2776 cod. civ., denunciato in via incidentale, è raggiunto da una duplice censura di violazione dell'art. 3 e dell'art. 111 Cost., nella parte in cui dispone che «[i] crediti dello Stato indicati dal primo [...] comma dell'art. 2752 [ossia quelli per le imposte e le sanzioni dovute secondo le norme in materia di imposta sul reddito delle persone fisiche, imposta sul reddito delle persone giuridiche, imposta sul reddito delle società, imposta regionale sulle attività produttive ed imposta locale sui redditi] sono collocati sussidiariamente, in caso di infruttuosa esecuzione sui mobili, sul prezzo degli immobili, con preferenza rispetto ai crediti chirografari [...]». Secondo il giudice rimettente, questa disposizione violerebbe «il principio di ragionevolezza e non discriminazione» (art. 3 Cost.), «non risultando sussistenti ragioni di interesse costituzionale che giustifichino una diversità di trattamento e apprezzabili motivi che consentano di sacrificare le pretese creditorie di altri soggetti»; e contrasterebbe con l'art. 24 e con il principio del giusto processo, per alterazione delle condizioni di parità tra le parti del processo esecutivo. Inoltre, è oggetto di censura anche l'applicazione retroattiva del privilegio, che determinerebbe un'indebita ingerenza sullo svolgimento del processo esecutivo, privilegiando crediti dello Stato a scapito del legittimo affidamento nella soddisfazione dei propri crediti riposto dagli altri creditori, senza che sussistano motivi imperativi di interesse generale.

Il novellato art. 2776 cod. civ. supera lo scrutinio di legittimità costituzionale. Infatti, ad avviso della Corte, l'estensione, in via sussidiaria, sul prezzo degli immobili, del privilegio già accordato sui beni mobili ai crediti dello Stato per le imposte dirette non viola l'art. 3 Cost., poiché **il privilegio è introdotto su crediti (dello Stato) già privilegiati in ragione della causa che li connota, che giustifica la deroga alla *par condicio creditorum*. Né esso incide sulla parità delle armi tra le parti, ma solo sulla causa del credito e sull'esigenza che lo stesso sia soddisfatto**. E ciò toglie fondamento anche alla censura di violazione dell'art. 111 Cost.

Per quanto concerne invece la portata retroattiva del privilegio introdotto, la Corte rileva che per principio generale delle procedure concorsuali (accolto nel diritto vivente) il privilegio introdotto *ex novo* dal legislatore è destinato a ricevere immediata applicazione da parte del giudice procedente, anche con riguardo a crediti che – ancorché sorti anteriormente alla legge istitutiva di quel privilegio – vengano, comunque, fatti valere, in concorso con altri, in un momento successivo. Ne deriva che **una previsione come quella oggetto di censura non può avere altro significato che quello di estendere retroattivamente l'applicabilità della nuova regola oltre ai casi consentiti in base ai principi generali e cioè a quelli in cui lo stato passivo esecutivo è già definitivo** (cfr. sent. n. 170 del 2013, pronunciata su disposizione contigua ed omologa a quella ora in esame).

Così interpretata, la disposizione va dichiarata illegittima con riferimento al parametro di cui all'art. 117, c. 1, Cost., in relazione all'art. 6 della CEDU, e all'art. 3 Cost., secondo il ragionamento condotto nella sentenza n. 170 del 2013, che, a sua volta, ha dichiarato, l'illegittimità costituzionale del comma 37, ultimo periodo, e del connesso comma 40, dell'art. 23 del d.l. n. 98 del 2011, per la ragione che una tale disciplina «altera [...] i rapporti tra i creditori, già accertati con provvedimento del giudice ormai consolidato dall'intervenuta preclusione processuale, favorendo le pretese economiche dello Stato a detrimento delle concorrenti aspettative delle parti private». E ciò in «assenza di adeguati motivi che giustifichino la retroattività della legge» [A. Cossiri].

PROPORZIONALITÀ DELL'IMPOSTA DI REGISTRO: ILLEGITTIMA PER IL GIUDIZIO DI OPPOSIZIONE ALLO STATO PASSIVO DEL FALLIMENTO

Corte cost., sent. 5 – 13 luglio 2017, n. 177 - Pres. Grossi, red. De Pretis

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 8, c. 1, lett. c), della Tariffa, Parte prima, all. al d.P.R. 26 aprile 1986, n. 131 (Approvazione del Testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro)]

(artt. 3, 10, 24, 53 Cost.)

La questione di legittimità costituzionale riguarda l'assoggettamento a imposta di registro in misura proporzionale, anziché fissa, degli atti dell'autorità giudiziaria in materia di controversie civili che definiscono, anche parzialmente, il giudizio di accertamento di diritti a contenuto patrimoniale, anche nel caso di accertamento di crediti assoggettati a IVA. **La misura fissa dell'imposta di registro rappresenta un'agevolazione fiscale**, dal carattere eccezionale e derogatorio, giustificata dalla necessità di garantire l'alternatività tra tale imposta e l'IVA: la sua applicazione è **limitata alle sentenze di condanna al pagamento di corrispettivi o prestazioni soggette a IVA**, le uniche a poter determinare fenomeni di doppia imposizione. **Assoggettare all'imposta di registro proporzionale le pronunce di accertamento di crediti derivanti da operazioni soggette a IVA non è illegittimo**, poiché diversi sono gli effetti di tali pronunce rispetto a quelle di condanna. **Restringendo però il *petitum* alle pronunce che a seguito del giudizio di opposizione ammettono al passivo del fallimento un credito in precedenza escluso, la Corte accoglie la questione**. In questi casi, infatti, in base alle regole del concorso, al creditore escluso è precluso agire per ottenere la condanna del fallimento, potendo egli esercitare solamente un'azione di accertamento endofallimentare con la quale chiedere anche di concorrere alla ripartizione dell'attivo. **Solo in questi casi, dunque, l'accertamento ha il medesimo effetto di una condanna quanto alla realizzazione degli interessi del creditore. Ricontrata la *ratio* sottesa all'alternatività fra l'imposta di registro e l'IVA, la Corte dichiara pertanto irragionevole l'esclusione di questa categoria di pronunce dal regime tributario agevolato.** [C. Domenicali]

LA PARITÀ DELLE ARMI NEI PROCEDIMENTI ACCUSATORI PASSA ANCHE ATTRAVERSO I COMPENSI DEI CONSULENTI.

Corte Cost., sent. 5 luglio – 13 luglio 2017, n. 178, Pres. Grossi, red. Zanon

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 106-bis del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, recante *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)*, come introdotto dall'art. 1, comma 606, lettera b), della l. 27 dicembre 2013, n. 147, recante *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)*]

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

L'art. 106-bis del d.P.R. n. 115 del 2002 è ritenuto costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 24 Cost., nella parte in cui prevede la riduzione di un terzo dei compensi spettanti ai consulenti tecnici di parte, nominati dall'imputato ammesso al patrocinio a spese dello Stato negli stessi termini già esposti dalla sentenza n. 192 del 2015 con riferimento agli onorari dell'ausiliario del giudice.

In primo luogo, la disposizione censurata viene ritenuta irragionevole perché prevede una riduzione tariffaria che interviene su tabelle non aggiornate, e senza tenere conto del contesto normativo nel quale è stata disposta e delle condizioni che, di fatto, caratterizzano la materia e il settore sui quali è operato l'intervento stesso.

In secondo luogo, l'intervento legislativo presenta profili di contrasto con riferimento all'art. 24 Cost. poiché l'irragionevole decurtazione dei compensi del consulente di parte (e non anche del consulente tecnico del p.m.) introduce una disparità di condizione apertamente lesiva il diritto di difesa. Secondo la Consulta, infatti, se il p.m. può scegliere il proprio consulente tecnico senza che costui possa rifiutare l'incarico (art. 359 c.p.p.) né, d'altronde, subire la decurtazione dei compensi, ne consegue, nell'ambito di un rito di tipo accusatorio, una significativa disparità di condizione tra le parti del processo penale. E tale disparità si palesa soprattutto nei procedimenti nei quali siano coinvolte persone non abbienti e ammesse al patrocinio a spese dello Stato. In questi casi, infatti, la parte pubblica, si avvarrebbe di esperti qualificati nei più svariati settori, senza la censurata limitazione in ordine agli onorari; mentre la parte privata potrebbe non riuscire ad avvalersi di consulenti qualificati i quali potrebbero sempre rifiutare l'incarico, in ragione della prevedibile esiguità del compenso [C. Drigo].

UNA SENTENZA DI INAMMISSIBILITÀ PER DEFINIRE I RAPPORTI FRA CORTE E LEGISLATORE IN MATERIA PENALE

Corte Cost., Sent. 7 giugno – 13 luglio 2017, n. 179, Pres. Grossi, red. Cartabia

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 73, comma 1, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, recante *Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza*]

(artt. nn. 3, 25 e 27, terzo comma, nonché 11 e 117, comma 1, Cost.)

La Corte costituzionale, ha avuto modo di chiarire i confini del proprio agire allorché le vengono richiesti interventi in materia penale. Nello specifico essa è stata chiamata a decidere in merito alla supposta incostituzionalità dell'art. 73, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 recante il *Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza*, nella parte in cui prevede un minimo edittale di anni otto di reclusione ed euro 25.822 di multa, anziché di anni quattro di

reclusione ed euro 10.329 di multa.

Al fine di definire la questione la Consulta ripercorre le coordinate della giurisprudenza costituzionale in materia di pena, ricordando come questa si dispieghi tra due poli, in costante tensione fra loro: il dovuto riguardo alle scelte politiche, quale componente necessaria del principio di legalità e la parallela imprescindibile tutela degli ulteriori principi e diritti costituzionali, a cui deve conformarsi anche il legislatore. Compito del giudice delle leggi, sarebbe, pertanto, quello di «preservare l'armonia tra i due livelli di legalità – ordinaria e costituzionale». Tuttavia, gli interventi legislativi inerenti le valutazioni di politica criminale e determinazioni delle pene ricadono, in via generale, nella sfera di discrezionalità legislativa, potendo essere sindacabili unicamente in caso di scelte palesemente arbitrarie, ingiustificate o manifestamente irragionevoli.

Nel caso di specie la Corte pur riconoscendo l'esistenza di «un'anomalia sanzionatoria», rileva, al contempo come essa sia rimediabile solamente «con plurime opzioni legislative». Ne discende la necessaria dichiarazione di inammissibilità della q.l.c. in ragione del «rispetto della priorità di valutazione da parte del legislatore sulla congruità dei mezzi per raggiungere un fine costituzionalmente necessario» (in senso conforme anche Sent. n. 23 e 279 del 2013).

La Consulta, comunque, tenuto conto della complessità della materia e dell'enorme contenzioso da essa originato conclude rivolgendosi direttamente al legislatore affinché «proceda rapidamente a soddisfare il principio di necessaria proporzionalità del trattamento sanzionatorio, risanando la frattura che separa le pene previste per i fatti lievi e per i fatti non lievi dai commi 5 e 1 dell'art. 73, del d.P.R. n. 309 del 1990». Il giudice delle leggi, quindi, richiama «prioritariamente il legislatore alla propria responsabilità, affinché la misura della pena sia riportata in armonia con i principi costituzionali per via legislativa, scegliendo una tra le molteplici opzioni sanzionatorie tutte ugualmente legittime e alternative a quella censurata». In mancanza di un intervento del legislatore, infatti, la Corte sarebbe successivamente obbligata a intervenire, ma non mai in *malam partem*, e comunque nei limiti già tracciati dalla sua giurisprudenza. [C. Drigo]

LA RETTIFICA SESSO ANAGRAFICO NON PASSA NECESSARIAMENTE PER L'INTERVENTO CHIRURGICO

Corte Cost., sent. 20 giugno – 13 luglio 2017, n. 180, Pres. Grossi, Red. Amato

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[L. 14 aprile 1982, n. 164, art. 1, c. 1]

(Cost., art. 2, in relazione all'art. 8 CEDU)

La Corte ribadisce la possibilità di un'interpretazione conforme a Costituzione della disposizione che condiziona la rettificazione giudiziale del sesso di una persona a «interventive modificazioni dei suoi caratteri sessuali» (art. 1, c. 1, l. 164/1982). Tale

disposizione non sarebbe univocamente leggibile nel senso di pretendere che la persona interessata si sottoponga a trattamenti chirurgici altamente invasivi e pericolosi per la salute, come ritenuto dal giudice *a quo*. Come già affermato dalla stessa Corte (sent. n. 221/2015) e fatto proprio dalla Corte di Cassazione (sez. I civ., n. 15138/2015), **la prevalenza della tutela della salute dell'individuo sulla corrispondenza fra sesso anatomico e anagrafico conduce a ritenere che il trattamento chirurgico demolitorio o modificativo dei caratteri sessuali anatomici primari costituisce solo una delle possibili tecniche per realizzare l'adeguamento dei caratteri sessuali all'identità di genere della persona interessata**. Resta la necessità dell'accertamento giudiziale sia dell'univocità dell'intento che dell'oggettiva transizione dell'identità di genere. L'aspirazione del singolo alla corrispondenza del sesso anagrafico con quello soggettivamente percepito e vissuto costituisce espressione del diritto al riconoscimento dell'identità di genere: il bilanciamento tra tale diritto individuale con le esigenze di certezza giuridica è realizzato, dal legislatore, attraverso il procedimento giudiziale. [A. Guazzarotti]

L'AUTOTUTELA TRIBUTARIA È UN POTERE ESERCITABILE D'UFFICIO DALLE AGENZIE FISCALI E NON INVECE UNO STRUMENTO DI PROTEZIONE DEL CONTRIBUENTE

Corte cost., sent. 21 giugno-19 luglio 2017, n. 181, Pres. Grossi, red. de Pretis

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 2 quater, c. 1°, del d.l. 564/1994, convertito, con modificazioni, dalla l. 656/1994; art. 19, c. 1°, del d.lgs. 546/1992]

(Artt. 3, 23, 24, 53, 97 e 113 Cost.)

La Commissione tributaria provinciale di Chieti dubita della legittimità dell'art. 2-quater, c. 1, del d.l. 564/1994 (Disposizioni urgenti in materia fiscale), convertito, con modificazioni, dalla l. 656/1994, e dell'art. 19, c. 1, del d.lgs. 546/1992 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413). La prima fattispecie viene censurata nella parte in cui non prevede né l'obbligo dell'Amministrazione finanziaria di adottare un provvedimento amministrativo espresso sull'istanza di autotutela proposta dal contribuente, né l'impugnabilità del silenzio tacito su tale istanza. Lo stesso deve dirsi per la seconda disposizione che nell'elencare gli atti impugnabili davanti alle commissioni tributarie non prevede l'impugnabilità, da parte del contribuente, del rifiuto tacito dell'Amministrazione finanziaria sull'istanza di autotutela proposta dal medesimo. **La disciplina dell'autotutela tributaria prevede che un'amministrazione finanziaria possa annullare d'ufficio i propri atti illegittimi o infondati anche in pendenza di giudizio e anche se si tratta di atti non impugnabili**. Per la Corte di Cassazione, l'autotutela tributaria costituisce un potere esercitabile d'ufficio da parte delle Agenzie fiscali sulla base di valutazioni largamente discrezionali e non invece uno strumento di protezione del contribuente. Invero, l'istituto dell'annullamento d'ufficio non ha funzione giustiziale e costituisce espressione di amministrazione attiva. Per quel che concerne i parametri invocati dal ricorrente, la Corte costituzionale afferma che, in relazione alla ragionevolezza della disciplina legislativa dell'autotutela tributaria, il rimettente non considera l'interesse

pubblico alla certezza dei rapporti giuridici. In altre parole, **le norme censurate operano un bilanciamento non irragionevole tra il valore della certezza dei rapporti giuridici di diritto pubblico e l'interesse pubblico alla corretta esazione dei tributi.** Tuttavia, la Corte precisa che la non irragionevolezza di tale bilanciamento non preclude al legislatore la possibilità di operare differenti scelte alla luce della non copertura costituzionale del potere dell'Amministrazione di annullare i provvedimenti (sent. 75/2000). **Uguualmente non fondata è la censura dell'art. 97 Cost. poiché proprio il principio di buon andamento è una delle basi del principio di stabilità dei rapporti giuridici già stabiliti dalla Pubblica Amministrazione.** Lo stesso deve dirsi per le censure sollevate in relazione agli artt. 24 e 113 Cost. La Corte precisa che non esiste un interesse giuridicamente protetto a ottenere una decisione amministrativa espressa sull'istanza di autotutela e per questo è escluso che vi sia un vuoto di tutela. Tutto questo ferma restando **la possibilità per l'interessato di utilizzare gli ordinari rimedi di protezione giurisdizionale dei suoi diritti e interessi legittimi avverso il provvedimento dell'amministrazione finanziaria.** La Corte dichiara non fondate le questioni di legittimità proposte dal ricorrente. [Y. Guerra]

ILVA E PUBBLICA UTILITÀ: IL PIANO DELLE MISURE E DELLE ATTIVITÀ DI TUTELA AMBIENTALE E SANITARIA È LEGITTIMO

Corte Cost., sent. del 4 – 13 luglio 2017, n. 182, Pres. Grossi, red. Cartabia

Giudizio di legittimità costituzionale in via d'azione

[art. 1, comma 1, lett. b) del d.l. 98/2016 (Disposizioni urgenti per il completamento della procedura di cessione dei complessi aziendali del Gruppo ILVA), convertito da l. 151/2016]

(artt. 3, primo comma, 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma e principio di leale collaborazione)

Per la ricorrente Regione Puglia la disposizione di cui all' art. 1, comma 1, lett. b) del d.l. 98/2016 sulla procedura per la modifica o l'integrazione del «Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria», sarebbe illegittima in quanto avrebbe escluso il coinvolgimento della Regione stessa, non interpellata nemmeno attraverso lo strumento del parere non vincolante. La q/c non è fondata. A parere della Corte la disciplina vigente consentirebbe alla Regione di intervenire in vari momenti della procedura e secondo diverse modalità. Infatti il comitato di esperti che valuta le richieste di modifica e integrazione del piano « può avvalersi delle altre amministrazioni interessate»; la domanda di autorizzazione presentata dall'aggiudicatario «è resa disponibile per la consultazione del pubblico sul sito del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per un periodo di trenta giorni, ai fini dell'acquisizione di eventuali osservazioni», che può manifestare anche la Regione; le modifiche o le integrazioni «devono in ogni caso assicurare standard di tutela ambientale coerenti con le previsioni del Piano approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 marzo 2014» (art. 1, comma 8.1), adottato previo parere della Regione; inoltre, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, viene istituito «un coordinamento tra la regione Puglia, i Ministeri competenti e i

comuni interessati con lo scopo di facilitare lo scambio di informazioni tra dette amministrazioni in relazione all'attuazione del Piano [...], ivi comprese le eventuali modifiche o integrazioni». Di conseguenza la Regione ha modo di essere debitamente tenuta in considerazione, attraverso una serie di strumenti riconducibili a una "tenue" forma di leale collaborazione.

Nemmeno sono fondate le censure della Regione in base alle quali la misura sarebbe carente dei requisiti di generalità e astrattezza andando a intervenire sul solo stabilimento ILVA, e inoltre comporterebbe una violazione delle competenze regionali. Le leggi provvedimento non sono di per sé incompatibili con l'assetto costituzionale, ma devono soggiacere «ad un rigoroso scrutinio di legittimità costituzionale per il pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare e derogatorio» (sentt. 85/2013, 20/2012 e 270/2010). A tal fine occorre valutarne il contenuto da cui devono emergere sia i criteri che le hanno ispirate sia le modalità attuative, che pongano in luce gli interessi oggetto di tutela e la ratio della norma (sentt. 137/2009, 267/2007, 492/1995). Le peculiarità del caso ILVA, quanto a interesse strategico nazionale, implicazioni sul piano occupazionale, ambientale, sanitario ed economico, esigenza di predisporre misure idonee per la cessione dello stabilimento e di armonizzare la tempistica delle misure di tutela ambientale con l'autorizzazione all'esercizio d'impresa, determinano l'urgenza di intervento in una questione che risulta essere di pubblica utilità e, come tale, bisognosa di misure *ad hoc*. Da ciò discende che «la nuova procedura di modifica e integrazione del Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria, non appare priva di giustificazione sul piano costituzionale né, tanto meno, irragionevolmente discriminatoria». [F. Minni]

INAMMISSIBILE L'ULTIMO CAPITOLO DELLA SAGA DI "ABU OMAR": LA PRECISAZIONE DELLE CONCLUSIONI IN SEDE DI UDIENZA PRELIMINARE E' INIDONEA A FONDARE UN CONFLITTO DI ATTRIBUZIONI

Corte cost., sent. 4-13 luglio 2017, n. 183, Pres. Grossi, red. Modugno

Conflitto di attribuzioni tra poteri dello stato (ammissibilità)

(Richiesta di rinvio a giudizio della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Perugia del 16/07/2015)

È inammissibile il conflitto di attribuzioni proposto dal Presidente del Consiglio rispetto alla richiesta di rinvio a giudizio presentata dalla Procura della Repubblica di Perugia contro Nicolò Pollari e Pio Pompa, per il reato di peculato aggravato continuato. Giova ricordare che il caso trae origine dalla vicenda giudiziaria relativa al sequestro di persona a danno di Osama Mostafa Nasr (Abu Omar). In particolare, agli imputati veniva contestato l'impiego di somme e personale del SISMI per scopi estranei a quelli istituzionali, fra cui l'attività di "dossieraggio" su magistrati, funzionari statali e parlamentari considerati ostili al governo in carica all'epoca. A detta del Governo, la richiesta di rinvio a giudizio sarebbe fondata sull'impiego di elementi di prova relativi a temi ricompresi tra quelli su cui era stato a suo tempo opposto e confermato il segreto di Stato.

Nel dichiarare l'inammissibilità del conflitto, la Corte precisa come la doglianza governativa **non si rivolgerebbe contro "l'originario atto di esercizio dell'azione penale, ma contro l'"insistenza" del pubblico ministero nella richiesta di rinvio a giudizio in sede di**

precisazione delle conclusioni nell'udienza preliminare del 16 luglio 2015, immediatamente a valle della quale si colloca la proposizione del ricorso". Il conflitto risulta quindi carente sia sul **piano soggettivo** che sul piano oggettivo. Quanto al primo, la Corte osserva come **il Pubblico Ministero sia potere dello stato solo in quanto investito dell'esercizio obbligatorio dell'azione penale ex art. 112 Cost.** (sentt. 1/2013, 87 e 88/2012, ordd. 218/2012, 104 e 241/2011, 276/2008, 124/2007): è infatti solo in relazione a tali attribuzioni che il PM può dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene (sentt. 420/1995, 464, 463 e 462/1993). Di conseguenza, può essere sollevato conflitto solo sugli atti che di tali attribuzioni sono espressione, quali ad esempio la richiesta di rinvio a giudizio o la richiesta di giudizio immediato. Non così per quanto riguarda gli **atti "successivi all'esercizio dell'azione penale e interni al processo con essa proposto** (quale, nella specie, le formulazione delle conclusioni nell'udienza preliminare)", in quanto tali attività **non ricadono nell'esercizio obbligatorio dell'azione penale** (460/1995, 178/1991, ord. 312/2000; per quanto riguarda in particolare le impugnazioni sentt. 242/2009, 298/2008, 26/2007, 280/1995). Sul **piano oggettivo**, la Corte osserva quindi come "la formulazione delle conclusioni nell'udienza preliminare [sia] atto espressivo non dell'attribuzione costituzionale prevista dall'art. 112 Cost., ma delle tesi dell'organo di accusa in ordine alla regiudicanda", risultando **privo dell'idoneità lesiva** richiesta ai fini dell'ammissibilità del conflitto (sent. 463/1993, ordd. 121/2011, 120/2009, 398/1999). [M. Morvillo]

SEGUITO DELL'INCOSTITUZIONALITÀ DELLA RIFORMA CD. FINI-GIOVANARDI: UN'ORDINANZA SUICIDA DELLA CORTE DI CASSAZIONE

Corte cost., ord. 6 giugno – 13 luglio 2017, n. 184, Pres. Grossi, red. Cartabia

[Art. 73, comma 1, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309]

(artt. 3, 25, secondo comma, 27 Cost.)

Pronunciandosi su una questione simile a quella di cui alla coeva sentenza n. 179, la Corte costituzionale riscontra plurimi e gravi vizi di ammissibilità in un'ordinanza della Cassazione: il più eclatante consiste nel fatto che, in sostanza, la Cassazione ha **impugnato la sentenza n. 32 del 2014** (perché intervenuta nella materia penale coperta da riserva di legge), peraltro contraddittoriamente pretendendo di conservarne i soli effetti *in bonam partem*. [M. Massa]

RIVOLTA IN TOGA: QUANDO IL GIUDICE A QUO NON GRADISCE L'INTEPRETATIVA DI RIGETTO

Corte cost., ord. 21 giugno - 13 luglio 2017, n. 185, Pres. Grossi, red. Amato

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 1, comma 1, l. n. 164/1982]

(artt. 9 e 117, primo e secondo comma, lettere a), e), l) e s)

Il Tribunale di Avezzano non condivide l'esito della decisione n. 221 del 2015, con cui il Giudice delle leggi ha interpretato l'art. 1 della l. n. 164 del 1982 ammettendo il diritto alla rettifica anagrafica di sesso in assenza di un previo intervento chirurgico. Ad avviso del giudice *a quo*, tale orientamento «prevarrebbe sul diritto della gran parte dei consociati a conservare il pieno “duopolio uomo/donna”», e avallerebbe l'accoglimento di qualsiasi istanza di rettifica, «purché sorretta dal solo elemento volontaristico», così imponendo alla società un «mutamento dei tradizionali valori, comunemente accettati».

Di fronte a tali argomentazioni, nel dichiarare la questione manifestamente infondata, la Corte costituzionale ribadisce l'impianto argomentativo del suo precedente, sottolineando la necessità di un accertamento rigoroso «non solo della serietà e univocità dell'intento, ma anche dell'intervenuta transizione dell'identità di genere» emersa nel percorso seguito dalla persona interessata e verificata «attraverso un procedimento giudiziale che garantisc[a], al contempo, sia il diritto del singolo individuo, sia quelle esigenze pubblicistiche di certezza delle relazioni giuridiche, sulle quali si fonda il rilievo dei registri anagrafici». [C. Caruso]

ILLEGITTIMA L'ISTITUZIONE REGIONALE DEL SERVIZIO DELLE PROFESSIONI SANITARIE E IL SERVIZIO SOCIALE PROFESSIONALE SE INTERFERISCE CON I POTERI DEL COMMISSARIO GOVERNATIVO AD ACTA

Corte cost., sent. 23 maggio – 14 luglio 2017, n. 190, Pres. Grossi, red. Coraggio

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[artt. 1, c. 1°, lett. b) e c), e 3 della legge della Regione Calabria 20/04/2016, n. 11]

(artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost.)

È illegittima la disposizione che istituisce il Servizio delle professioni sanitarie e il Servizio sociale professionale in tutte le aziende sanitarie provinciali, ospedaliere, universitarie e presso il dipartimento Tutela della salute della Regione Calabria in quanto interferisce con i poteri del commissario ad acta nominato per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario. Nel caso di specie l'interferenza sussiste in quanto il decreto commissariale rimette «l'istituzione (anche) di tali strutture operative ad atti aziendali, di competenza dei dirigenti generali, soggetti all'approvazione del commissario medesimo». Come precisato da precedente giurisprudenza, infatti, le funzioni del commissario ad acta nominato dal Governo debbono restare al riparo da ogni interferenza – anche solo potenziale – degli organi regionali, anche qualora questi agiscano per via legislativa (sentenza n. 14 del 2017). Per gli stessi motivi è consequenzialmente illegittima la disposizione che «demanda a un regolamento di Giunta la definizione degli “aspetti organizzativi, gestionali e dirigenziali” relativi ai menzionati servizi», in quanto anch'essa si pone in violazione di quel principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica consistente nel divieto per la Regione di adottare provvedimenti che siano di ostacolo all'attuazione del piano di rientro. Non è invece fondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'innalzamento (da sei mesi ad un anno) della durata del mandato dei commissari straordinari di nomina regionale in quanto non è idonea «a rendere ordinaria la gestione commissariale, ma solo a consentire che essa abbia – secondo la

non irragionevole valutazione del legislatore regionale – una durata adeguata alla delicatezza e alla complessità dell’incarico» [F. Pedrini]

LEGGE DI STABILITA' 2016 E AUTONOMIE (ANCHE) SPECIALI

Corte cost., sent. 3 – 14 luglio 2017, n. 191, Pres. Grossi, red. Sciarra

Giudizio di legittimità in via principale

[art. 1, c. 219, 228, 236, 469 secondo periodo, 470, 505, 510, 512, 515, 516, 517, 548, 549, 672, 675, 676, l. 28 dicembre 2015, n. 208]

(artt. 8, n. 1), 9, n. 10), 16, 79, 104, d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670; art. 2, d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474; d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197; artt. 79, 80, 81, statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige; artt. 2 e 4 d. lgs. 16 marzo 1992, n. 266; artt. 17, 18 e 19 d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268; art. 34, c. 3, l. 23 dicembre 1994, n. 274; artt. 99 e 100, d.P.R. 15 luglio 1988, n. 574; artt. 3, 5, 97, 117, c. 3 e 4, 116, 118, 119, 120, Cost.)

Con la decisione in esame la Corte si è pronunciata sui ricorsi promossi dalla Regione Veneto e dalle Province autonome di Trento e Bolzano contro numerose norme della **legge di stabilità per il 2016**. Delle diverse questioni proposte, l’unica fondata è quella relativa all’art. 1, c. 219, ossia alle **limitazioni poste al reclutamento di personale dirigenziale nelle amministrazioni pubbliche** e alla cessazione di diritto degli incarichi conferiti oltre il limite previsto. La norma viene infatti ricondotta dalla Corte alla competenza regionale residuale in materia di **ordinamento e organizzazione amministrativa** (cfr. sentt. 63 e 149/2012), in cui rientrano i profili pubblicistico-organizzativi dell’impiego pubblico regionale (sent. 251/2016), incluse le procedure concorsuali (sentt. 310/2011, 324/2010), il conferimento di incarichi (sent. 105/2013) e la durata degli stessi. Rispetto ad essi, la legislazione statale deve quindi limitarsi a fissare i principi generali posti a garanzia del buon andamento e dell’imparzialità della pubblica amministrazione (sent. 105/2013). Non così nel caso in esame: si tratta infatti di previsioni dettagliate, di natura transitoria e direttamente legate all’attuazione della riforma della pubblica amministrazione, che risultano perciò in contrasto con l’art. 117, c. 4 Cost.

Sono tutte infondate le rimanenti questioni. Così, in primo luogo, quella relativa all’**art. 1, c. 228, ultimo periodo**, che limita le nuove assunzioni a tempo indeterminato entro la soglia del 25% del personale cessato nell’anno precedente, anche per le regioni e gli enti locali “virtuosi”, pur limitatamente al 2017-2018. La norma non contrasta con i parametri costituzionali e statutari invocati, in quanto essa è diretta a limitare in via transitoria la crescita della spesa pubblica (sent. 36/2004), esprime principi di coordinamento della finanza pubblica (sent. 218/2015) e impone una disciplina necessariamente uniforme per tutte le amministrazioni (sent. 176 e 159/2016). In secondo luogo, sono infondate le censure relative all’**art. 1, c. 512, 515, 516, 517, 548 e 549**, in quanto tali norme, relative agli acquisti delle amministrazioni, non ostacolano, contrariamente a quanto sostenuto dalla provincia autonoma di Bolzano, l’uso delle lingue tedesca e ladina. In terzo luogo, sono infondate le questioni sollevate rispetto all’**art. 1, c. 672, 675, 676**, in materia di organizzazione delle società controllate. Avendo la Province autonome optato per il

modello societario privatistico, la disciplina di tali società ricade infatti nella materia “ordinamento civile”, di competenza esclusiva statale ex art. 117, c. 2.

Le restanti censure sono dichiarate infondate in virtù dell’operatività della **clausola di salvaguardia di cui all’art. 1, c. 992, l. 208/2015**. Secondo la Corte, tale previsione ha la “precisa funzione di rendere applicabili le disposizioni della [...] legge agli enti ad autonomia differenziata, a condizione che tali disposizioni non siano lesive delle prerogative regionali e provinciali”. Per verificare l’operatività della clausola di salvaguardia, e quindi per **escludere**, in caso affermativo, **la diretta applicabilità delle disposizioni censurate**, queste non devono essere immediatamente applicabili, per espressa previsione legislativa, agli enti ad autonomia speciale (sent. 40/2016). In questo caso, resta fermo l’obbligo delle regioni a statuto speciale di uniformarsi (ex art. 2, d.lgs. 266/1992) con le proprie procedure legislative o per mezzo di strumenti consensuali, in particolare per quanto riguarda il controllo della spesa e i principi in materia di coordinamento della finanza pubblica (art. 79, c. 4, d.P.R. 670/1072). L’operatività della clausola di salvaguardia viene quindi accertata dalla Corte in relazione all’**art. 1, c. 236** (in materia di determinazione del trattamento accessorio del personale delle amministrazioni), all’**art. 1, c. 505, 510, 515, 516, 517, 518, 548 e 549** (in materia di razionalizzazione e trasparenza degli acquisti delle amministrazioni pubbliche) e all’**art. 1, c. 469 e 470** (in materia di oneri per i rinnovi contrattuali), con conseguente dichiarazione di infondatezza delle relative questioni. [M. Morvillo]

IL GOVERNO DELLA SANITÀ E IL PRINCIPIO DI LEALE COLLABORAZIONE

Corte cost., sent. 20 giugno – 14 luglio 2017, n. 192, Pres. Grossi, red. Cartabia

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 1, commi 524-529 e 531- 536, 553, 555 e 568 della l. 28 dicembre 2015, n. 208]

(artt. 3, 32, 97, 117, secondo, terzo e quarto comma, 118, 119, Cost.; principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.; art. 5, comma 1, lettera g), della l. cost. 20 aprile 2012, n. 1, e art. 11 della l. 24 dicembre 2012, n. 243)

La sentenza affronta tre ordini di questioni di legittimità costituzionale, in materia di finanza sanitaria, sollevate dalla Regione Veneto in relazione alla legge di stabilità 2016.

Sorvolando su alcuni profili secondari, anche processuali, la prima questione attiene ai piani di rientro per i singoli ospedali in disavanzo. Ad avviso della Corte, questa normativa – come spesso accade in materia di sanità – si pone al «**crocevia di una pluralità di competenze, ciascuna, a sua volta, connotata da autonomi profili di complessità**»: la tutela della salute, che legittima lo Stato ad adottare anche norme puntuali, se coesistenti ai principi fondamentali contestualmente introdotti; il coordinamento della finanza pubblica, il quale può comprendere l’esercizio di poteri puntuali amministrativi e regolatori; la determinazione dei livelli essenziali di assistenza che, in casi eccezionali, giustifica anche misure atte a garantire o realizzare direttamente, da parte dello Stato, l’erogazione delle prestazioni previste. La risposta a questo intreccio è la **leale collaborazione**: la Corte impone che sui decreti ministeriali attuativi delle norme in questione la Conferenza Stato-Regione esprima un’**intesa**, invece che un mero parere.

La seconda e la terza questione riguardano **profili squisitamente finanziari**: la quantificazione della maggior spesa connessa ai nuovi livelli essenziali dell'assistenza sanitaria (determinati, in applicazione delle norme in questione, con d.P.C.m. 12 gennaio 2017), nonché del finanziamento statale alla spesa sanitaria per l'anno 2016. Secondo la Corte, **allorché simili determinazioni sono adottate mediante l'ordinario procedimento legislativo parlamentare, non occorre alcuna previa interlocuzione con le Regioni**; piuttosto, queste ultime dovrebbero dimostrare l'insufficienza degli stanziamenti, provando quali sarebbero le maggiori somme necessarie per l'esercizio delle funzioni. Tuttavia, alla Corte non sfugge che lo Stato ha decurtato il finanziamento sanitario per il 2016 rispetto a quanto previsto in diversi atti normativi e d'intesa, di poco precedenti il disegno di legge di stabilità. In proposito, la Corte lancia un **monito**: «le determinazioni sul fabbisogno sanitario complessivo non dovrebbero discostarsi in modo rilevante e repentino dai punti di equilibrio trovati in esito al ponderato confronto tra Stato e Regioni in ordine ai rispettivi rapporti finanziari, senza che tale scostamento appaia giustificabile alla luce di condizioni e ragioni sopraggiunte». [M. Massa]

IL MASO CHIUSO RESTA, MA DEVE APRIRSI ALLA PARITÀ DEI SESSI

Corte Cost., sent. 21 giugno – 14 luglio 2017, n. 193, Pres. Grossi, red. Carosi

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[L. Prov. Aut. Bolzano, 25 luglio 1978, n. 33]

(art. 3 Cost.)

La norma della Provincia di Bolzano che prevedeva la prelazione maschile alla successione nell'assunzione del maso chiuso viene dichiarata incostituzionale per violazione del principio di parità tra i sessi. Ciò avviene dopo che già una legge provinciale del 2001 aveva abrogato tale anacronistico privilegio maschile, il quale, tuttavia, restava ancora applicabile ai casi intervenuti anteriormente all'abrogazione (di qui la rilevanza della questione). Ciò dà modo alla Corte di puntualizzare come l'antico suo precedente (sent. n. 40/1957) andasse superato. Secondo la Corte, **«la tutela accordata a particolari istituti come il maso chiuso non giustifica qualsiasi deroga ai principi dell'ordinamento, ma soltanto quelle che sono funzionali alla conservazione dell'istituto nelle sue essenziali finalità e specificità** (sentenze n. 173 del 2010, n. 340 del 1996, n. 40 e n. 5 del 1957, n. 4 del 1956, nonché, sia pure *a contrario*, n. 691 del 1988) e che comunque non comportano la lesione di **principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, quale la parità tra uomo e donna**». [A. Guazzarotti]

VALUTAZIONE DI INCIDENZA AMBIENTALE: PREVALE SEMPRE LA COMPETENZA STATALE

Corte cost., sent. 20 giugno - 14 luglio 2017, n. 195, Pres. Grossi, Red. Coraggio

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Legge 28 dicembre 2015, n. 208, art. 1, comma 363, primo periodo]

(artt. 97, 117, terzo e quarto comma, 118 Cost.; principio di leale collaborazione)

La sentenza dichiara infondata la questione sollevata dalla Regione Veneto sull'art. 1, comma 363, della legge di stabilità 2016, disposizione che affida direttamente ai Comuni con più di 20.000 abitanti, nel cui territorio ricadono interamente i siti di importanza comunitaria, il compito di effettuare le valutazioni di incidenza ambientale (VINCA) in relazione ad interventi edilizi minori (manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia, anche con incrementi volumetrici o di superfici coperte inferiori al 20 per cento delle volumetrie o delle superfici coperte esistenti, opere di sistemazione esterne, realizzazione di pertinenze e volumi tecnici).

La Regione ricorrente, pur concedendo che la VINCA attiene alla materia della tutela dell'ambiente, lamentava l'interferenza con le proprie potestà legislative (in materia di governo del territorio, tutela della salute, valorizzazione dei beni ambientali, turismo), rilevando che l'intervento statale derogava all'art. 5 del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 (regolamento di attuazione direttiva "habitat"), il quale riconosceva una competenza regionale in punto di allocazione delle funzioni relativa alla VINCA. Il ricorso evidenziava poi che la norma rispondeva a ragioni non ambientali bensì di rilancio le spese per investimenti degli enti locali.

La Corte esclude la lesione di competenze regionali e la violazione del principio di leale collaborazione, osservando la norma è riconducibile alla materia della **tutela dell'ambiente e dell'ecosistema**, rimessa alla potestà legislativa esclusiva dello Stato e **prevalente, nell'intreccio di competenze, sulle altre materie di potestà legislativa concorrente e residuale** (è richiamata in particolare la sentenza n. 38 del 2015).

La pronuncia nega altresì che via sia una violazione del **principio di buon andamento della amministrazione**: non è infatti irragionevole la norma che affida la competenza ai Comuni, trattandosi di interventi già rimessi ad approvazione comunale dal Testo unico sull'edilizia.

[F. Corvaja]

SE MANCA LA DISCIPLINA, UNA PRONUNCIA ABLATORIA DELLA CORTE E' INUTILE

Corte Cost., sent. 4 - 14 luglio 2017, n. 196, Pres. Grossi, Red. Coraggio

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 3, 7, c. 6, e 22, c. 1, l.r. Basilicata 5 agosto 2016, n. 18]

(art. 117, c. 3 Cost.)

La Corte dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale, sollevate in via principale, degli artt. 3, 7, comma 6, e 22, comma 1, della l.r. Basilicata 5 agosto 2016, n. 18 (Norme in materia di autorizzazione alla costruzione ed esercizio di linee ed impianti elettrici con tensione non superiore a 150.000 volt, non facenti parte della rete di trasmissione nazionale, e delle linee e degli impianti indispensabili per la connessione di

impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili), promosse, in riferimento all'art. 117, c. 3, Cost. Secondo il ricorrente, le norme censurate – che dettano le definizioni ai fini dell'applicazione della legge (art. 3) e disciplinano la presentazione delle domande di autorizzazione a regime e transitoria (rispettivamente, artt. 7, comma 6, e 22, comma 1) – sarebbero affette dal vizio comune di non avere regolato le procedure autorizzatorie relative alle linee elettriche con tensione superiore a 150.000 volt non appartenenti alla rete di trasporto nazionale. Anche queste autorizzazioni, infatti, sarebbero di competenza regionale.

Anzitutto – rileva la Corte – **«una pronuncia ablatoria non potrebbe recare alcuna effettiva utilità al fine della difesa delle posizioni sostanziali [...] fatte valere, atteso che una tale pronuncia, avendo il solo effetto di privare di efficacia la disposizione impugnata, non potrebbe certamente assicurare quella disciplina [...] dalla cui mancata adozione deriva, secondo lo stesso ricorrente, la lesione di dette posizioni (sent. n. 199 del 2014)»**. Inoltre, la disciplina asseritamente mancante non **«potrebbe essere introdotta con una pronuncia di questa Corte, non potendo essa, evidentemente, sostituirsi al legislatore regionale nell'esercizio della funzione legislativa allo stesso spettante in una materia di legislazione concorrente»**.

In secondo luogo, la motivazione a sostegno delle censure è insufficiente e manca la ricostruzione del complesso quadro normativo di riferimento [A. Cossiri].

PERSONALE REGIONALE TEMPORANEMENTE ASSEGNATO AD ALTRO ENTE: LO STATO RICORRE, MA NON DIMOSTRA IL PERCHÉ

Corte Cost., sent.. 4–14 luglio 2017, n. 197, Pres. Grossi, Red. Sciarra

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 9, co. 29, l. Regione Lazio 31/12/2015, n. 17 (l. di stabilità regionale 2016)]

(Artt. 3, 25, co. 2, 76 e 77 Cost.)

Il ricorso riguarda l'**art. 9, co. 29, della legge di stabilità regionale 2016 del Lazio**, che recepisce un Protocollo siglato dalla Regione con la Corte d'appello di Roma per la **temporanea assegnazione di personale della prima agli uffici della seconda**, in occasione del Giubileo straordinario, con la **previsione che la complessiva retribuzione dei dipendenti resti a carico della Regione**. Secondo la disposizione impugnata, i **relativi oneri accessori «sono compensati con gli incrementi delle risorse del fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività, o con specifiche indennità**, ai sensi dell'art. 15 comma 1 lettera k) del contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) del 1° aprile 1999, certificati nel rispetto della normativa nazionale vigente in materia di contenimento dei costi della contrattazione collettiva, da utilizzarsi secondo la disciplina dell'articolo 17 del CCNL del 1° aprile 1999».

Secondo il ricorrente tale norma **contrasterebbe**, innanzitutto, **«con l'art. 15 del C.C.N.L. del 1° aprile 1999, poiché individuerrebbe una destinazione delle risorse del citato fondo diversa da quella ivi prevista, in violazione della competenza esclusiva statale nella materia «ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione»**.

Essa, inoltre, incidendo sulla quantificazione del trattamento accessorio del personale regionale, si porrebbe **in contrasto anche con l'art. 1, co. 236, della legge di stabilità 2016, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. «nell'ottica del coordinamento della finanza pubblica».**

Dopo **un'accurata ricostruzione del «tessuto normativo complesso»** in cui la disposizione si inserisce (p. ti 3.1.2 e 3.1.3. *Diritto*), **la Corte accoglie le eccezioni sollevate dalla Regione resistente e dichiara l'inammissibilità delle questioni.**

La prima censura è inammissibile per carenza di motivazione, dato che **il ricorrente non ha fornito argomenti per dimostrare se e come la disposizione impugnata abbia modificato la ripartizione delle risorse** operata dal C.C.N.L.; **né ha spiegato**, come avrebbe dovuto fare espressamente «al fine di suffragare la dedotta violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di “ordinamento civile”», **se la disposizione impugnata «determini l'effetto di introdurre, mediante i richiamati “incrementi” delle risorse, ulteriori trattamenti accessori per una parte del personale regionale [...] ovvero, all'opposto, di escluderli per alcuni»**, dato che «è prescritto che gli incrementi siano “certificati nel rispetto della normativa nazionale vigente in materia di contenimento dei costi della contrattazione collettiva”». Al contrario il ricorrente, anche all'udienza pubblica, si è «limitato a contestare la legittimità costituzionale della citata norma regionale sulla base della mera asserzione della contrarietà della destinazione delle risorse [...] rispetto a quella prescritta dall'art. 15 del CCNL del 1° aprile 1999». Contrarietà che invece, secondo la Corte, «è tutt'altro che evidente».

La seconda questione è inammissibile per genericità della motivazione, perché **manca la dimostrazione «sia della pretesa violazione, da parte della norma regionale, [...] dell'art. 1, comma 236, della legge n. 208 del 2015 [...] «nell'ottica del coordinamento della finanza pubblica», sia della circostanza che la disposizione di legge statale citata risulti essere effettiva espressione di un «inderogabile “principio generale” della materia “coordinamento della finanza pubblica”, come tale vincolante per il legislatore regionale».** [C. Bergonzini]

LE CONSEGUENZE DELLA COMPETENZA STATALE SULLE TRIVELLAZIONI //: ANNULLATO IL D.M. SULLE CONCESSIONI FATTO SENZA LE REGIONI

Corte Cost., sent. 4–14 luglio 2017, n. 198, Pres. Grossi, Red. Carosi

Giudizio per conflitto di attribuzione tra enti

[Decreto del Ministro dello Sviluppo economico 25/03/2015]

(Artt. 117, co. 3 e 118 Cost.)

La regione Abruzzo ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro dello sviluppo economico, **in relazione al decreto del Ministro dello sviluppo economico del 25 marzo 2015, che detta le modalità di conferimento del titolo concessorio unico e di esercizio della attività previste dall'art. 38 del decreto-legge n. 133 del 2014**, recante la nuova disciplina delle attività minerarie nel settore degli idrocarburi.

Dopo aver dichiarato l'**inammissibilità del conflitto nei confronti del Ministro dello Sviluppo economico** – stante la consolidata giurisprudenza per cui il Presidente del Consiglio è unico legittimato a rappresentare lo Stato (*ex plurimis*, sent. n. 335 del 1992) – la Corte rileva che **con sentenza n. 170 del 2017 è stato dichiarato illegittimo il comma 7 dell'art. 38, di cui il decreto impugnato costituisce attuazione**, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., proprio «nella parte in cui non prevedeva un adeguato coinvolgimento delle Regioni nel procedimento finalizzato all'adozione del decreto ministeriale, recante il disciplinare tipo con cui dovevano essere stabilite le modalità di conferimento del titolo concessorio unico, nonché i modi di esercizio delle relative attività».

Ne consegue pianamente che **«una volta eliminato, mediante la menzionata addizione, il *vulnus* arrecato dalla norma legislativa alla base del decreto, quest'ultimo, essendo stato adottato a prescindere dal coinvolgimento regionale, risulta autonomamente e direttamente lesivo delle attribuzioni costituzionali della ricorrente** (sentenza n. 103 del 2016), realizzando una **chiamata in sussidiarietà senza il rispetto delle garanzie previste dai parametri evocati.**

Da ciò discende che **non spettava allo Stato** e per esso al Ministro dello sviluppo economico **adottare il decreto impugnato senza adeguato coinvolgimento delle Regioni. Ne consegue l'annullamento dello stesso**». [C. Bergonzini]

LA FACOLTÀ DI NUOVI DOCUMENTI IN APPELLO NEL CONTENZIOSO TRIBUTARIO SUPERA IL VAGLIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE.

Corte cost., sent. 5 luglio - 14 luglio 2017, n. 199, Pres. Grossi, red. Coraggio

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 58, c. 2 Dlgs 31/12/1992, n. 546]

(Artt. 3, 24 e 117, comma 1, Cost.)

Oggetto della questione di legittimità costituzionale portata all'attenzione della Corte costituzionale è la norma del codice tributario –D.lgs. n. 546/1992 – contenente la disciplina delle nuove prove in appello, laddove prevede la facoltà di produrre per la prima volta in appello documenti già nella disponibilità della parte nel primo grado di giudizio; facoltà che, ad avviso della rimettente, porterebbe ad una disparità di trattamento tra le parti in causa, in particolare impedendo alla controparte di proporre motivi aggiunti in primo grado e facendole così perdere un grado di giudizio, contrastando, in questo modo, con i diritti garantiti dall'art. 24 Cost. In merito a tale censura, la Corte ricorda alla rimettente che la facoltà denunciata è stata inserita nella disciplina del processo tributario come facoltà riconosciuta ad entrambe le parti nel processo e che quindi si pone assolutamente in continuità e in conformità con il principio di "parità delle parti" senza configurare il denunciato sbilanciamento. Ricorda altresì che comunque non si ravvisa alcuna norma costituzionale che imponga uniformità tra il processo tributario, oggetto di questa sua specifica disciplina, e quello civile e che, infine, rientra nella discrezionalità del legislatore disciplinare diversamente i singoli istituti processuali come quello in esame,

purché, naturalmente, non siano violati i diritti fondamentali di azione e difesa riconosciuti dalla Carta costituzionale. La norma censurata, a parere della Corte, non lede affatto tali diritti, né si palesa come un'irragionevole scelta del legislatore. Infine, sottolinea la Consulta, che non si riscontra alcuna violazione dell'art. 24 Cost. relativamente alla perdita di un grado di giudizio, poiché la garanzia processuale del doppio grado di giudizio non gode di copertura costituzionale. Per tali ragioni, la Corte dichiara non fondata la questione di legittimità proposta in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione. Quanto poi alla denunciata violazione dell'art. 117, c. 1 della Cost., in riferimento all'art. 6 CEDU, nonché ai criteri di razionalità e dei principi generali del nostro ordinamento giuridico, la Corte dichiara inammissibile la questione di legittimità per difetto di motivazione e per mancanza, nell'ultimo caso, circa l'indicazione dei parametri costituzionali violati, oltre che di qualunque argomentazione a sostegno della censura. [B. Savioli]

ANCORA SCALFITA L'EX CIRIELLI: L'ATTENUANTE DELLA "SPECIALE TENUITÀ" DELLA BANCAROTTA VALE ANCHE IN CASO DI RECIDIVA REITERATA

Corte cost., sent. 21 giugno – 17 luglio 2017, n. 205, Pres. Grossi., Red. Lattanzi

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 69, quarto comma, c.p. come sostituito dall'art. 3 L. 5 dicembre 2005, n. 251]

(Artt. 3, 25 secondo comma, 27, terzo comma, Cost.)

La Corte d'appello di Ancona dubita della legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, del codice penale, nel suo testo risultante dalla modifica introdotta dalla L. n. 251 del 2005 (cd. ex Cirielli). Ad avviso del giudice rimettente, la disposizione censurata avrebbe l'effetto di equiparare irragionevolmente, seppure indirettamente, il regime sanzionatorio di condotte affatto diverse. In particolare, la novella legislativa del 2005 dispone il divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti rispetto all'aggravante della recidiva reiterata prevista dall'art. 99, quarto comma. In altri termini, in caso di concorso tra circostanze attenuanti e la circostanza aggravante della recidiva reiterata, queste possono al più essere ritenute equivalenti, con conseguente applicazione della pena prevista per il reato base. Tuttavia, in presenza di circostanze attenuanti speciali con effetto speciale (che, cioè, consentono una riduzione della pena in misura superiore a quella prevista in via generale dall'art. 65 c.p.) disposte a fronte di condotte con livelli di offensività sensibilmente diversi, il divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti può comportare l'indebita comparazione di condotte non equiparabili sul piano oggettivo. Ad avviso della Corte, **le deroghe al regime ordinario del concorso tra circostanze rientrano nella discrezionalità del legislatore a meno che esse «trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio»** (sent. 68 del 2012). Nel caso di specie, l'effetto dell'esclusione disposta dall'art. 69, quarto comma, c.p. comporta l'impossibilità ritenere la prevalenza della circostanza della speciale tenuità (art. 219, terzo comma, del r. d. n. 267 del 1942) alla bancarotta fraudolenta, così equiparando, sul piano sanzionatorio, episodi privi danno nei confronti della massa dei creditori a bancarotte multimilionarie. Ad avviso

della Corte, ciò comporta una «violazione dell'art. 25, secondo comma, Cost, che pone il fatto alla base della responsabilità penale» con conseguente “neutralizzazione” della rilevanza dell'offensività nel processo di individualizzazione della pena (cfr. sentt. 251 del 2012, 105 del 2014). Ne consegue la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, c.p. «nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 219, terzo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 [...] sulla recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.» [F. Conte]

LA CORTE APRE ALLA RICHIESTA DI PATTEGGIAMENTO IN CASO DI MODIFICA “FISIOLOGICA” DELLA CONTESTAZIONE A SEGUITO DELL'ISTRUTTORIA DIBATTIMENTALE

Corte cost., sent. 5 luglio-17 luglio 2017, n. 206, Pres. Grossi, red. Lattanzi

[art. 516 c.p.p.]

(artt. 3, 24, comma 2, Cost.)

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

La Corte costituzionale segue la strada tracciata dalla sentenza n. 273 del 2014, che ha dichiarato illegittimo l'art. 516 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedeva la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato per il fatto diverso, emerso nel corso dell'istruzione dibattimentale, oggetto della nuova contestazione. La Corte costituzionale si trova davanti, ancora una volta, a una norma che non prevede la possibilità di ricorrere a riti premiali (nella specie: il patteggiamento) in caso di modificazione “fisiologica” dell'imputazione, cioè di nuova contestazione del fatto di reato emersa a seguito delle risultanze dibattimentali. Ad avviso della Corte, di fronte «alla trasformazione dei tratti essenziali dell'addebito», è necessario rimettere in termini l'imputato per la richiesta del rito alternativo, pena la violazione dell'art. 3 e 24, comma 2, della Costituzione. In effetti «non si può pretendere che l'imputato valuti la convenienza di un rito speciale tenendo conto anche dell'eventualità che, a seguito dei futuri sviluppi dell'istruzione dibattimentale, l'accusa a lui mossa subisca una trasformazione, la cui portata resta ancora del tutto imprecisata al momento della scadenza del termine utile per la formulazione della richiesta» (sentenza n. 273 del 2014). D'altronde, non verrebbe meno il binomio premialità-deflazione processuale, posto che «l'accesso al rito alternativo dopo l'inizio del dibattimento rimane comunque idoneo a produrre un'economia processuale, anche se attenuata, (...) consentendo al giudice di verificare l'esistenza delle condizioni per l'applicazione della pena, senza alcuna ulteriore attività istruttoria, (...) escludendo l'appello e, almeno tendenzialmente, anche il ricorso per cassazione». [C. Caruso]

NON PUNIBILITÀ PER PARTICOLARE TENUITÀ DEL FATTO:

IL MONITO DELLA CORTE AL LEGISLATORE PENALE

Corte Cost., sent. 24 maggio - 17 luglio 2017, n. 207, Pres. Grossi, red. Lattanzi

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 131-bis]

(Artt. 3, 13, 25, 27, Cost.)

Nella decisione è sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 131-bis c.p. che disciplina una speciale **causa di non punibilità (per particolare tenuità del fatto)**, prevedendo che essa si possa applicare solo ai reati per i quali è prevista la pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni. La norma sarebbe incostituzionale in quanto, pur stabilendo la sua applicabilità «anche quando la legge prevede la particolare tenuità del danno o del pericolo come circostanza attenuante», non sarebbe applicabile all'ipotesi attenuata di cui all'art. 648 c. 2. c.p. (ricettazione di particolare tenuità), a causa del limite massimo della pena che in questa seconda fattispecie è astrattamente superiore ai 5 anni.

Il complesso dei parametri invocati è riconducibile alla pretesa irragionevolezza della norma, che il giudice *a quo* evidenzia elencando reati ai quali la speciale causa di non punibilità è applicabile, poiché sono sanzionati con pene detentive non superiori nel massimo a cinque anni. Ciò a dispetto del fatto che tali reati siano «di sicuro maggiore allarme sociale rispetto alla ipotesi attenuata della ricettazione ex art. 648 c. 2 c.p.». La Corte rileva tuttavia l'eterogeneità delle fattispecie invocate, l'incomparabilità con la fattispecie attenuata della ricettazione e dunque l'ineidoneità a fungere da *tertium comparationis*. «In presenza di norme manifestamente arbitrarie o irragionevoli- ricordano i giudici costituzionali- **solo l'indicazione di un *tertium comparationis* idoneo, o comunque di specifici cogenti punti di riferimento, può legittimare l'intervento della Corte in materia penale, poiché non spetta ad essa assumere autonome determinazioni in sostituzione delle valutazioni riservate al legislatore.** Se così non fosse, l'intervento, essendo creativo, interferirebbe indebitamente nella sfera delle scelte di politica sanzionatoria rimesse al legislatore (sentenze n. 236 e n. 148 del 2016) ».

Nel dichiarare la questione infondata, la Corte invia però un monito al legislatore. I giudici sottolineano, infatti, l'anomalia della cornice edittale della ricettazione di particolare tenuità che, con un ampio intervallo, va da un minimo di 15 giorni ad un massimo di 6 anni, impedendo l'applicazione della causa di non punibilità di cui all'art. 131-bis c.p. anche nei casi di pena minima di quindici giorni di reclusione, nei quali «potrebbe operare utilmente la causa di non punibilità (impedita dalla comminatoria di sei anni) ». «Per ovviare a una situazione di questo tipo» l'art. 131-bis potrebbe includere tra i suoi criteri applicativi anche «una pena minima, al di sotto della quale i fatti possano comunque essere considerati di particolare tenuità». Interventi del genere, tuttavia, concludono i giudici, «esulano, per costante giurisprudenza, dai poteri di questa Corte. **Di tali interventi però, una volta che ne sia stata rilevata l'esigenza, non può non farsi carico il legislatore, per evitare il protrarsi di trattamenti penali generalmente avvertiti come iniqui**». [C. Bologna]

COSTITUZIONALMENTE AMMISSIBILI LE MISURE CAUTELARI PATRIMONIALI

CONTRO L'INFERMO DI MENTE ASSUNTE SENZA LA PARTECIPAZIONE DEL SOGGETTO INTERESSATO

Corte cost., sent. 6 giugno 2017, n. 208, Pres. Grossi, red. Lattanzi

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 72, c. 2°, del codice di procedura penale]

(artt. 3 e 24 Cost.)

Non è illegittima la disposizione che «nel procedimento di applicazione di una misura di prevenzione patrimoniale, non prevede la revoca dell'ordinanza di sospensione disposta per l'infirmità di mente del proposto, qualora si accerti che l'incapacità della persona è irreversibile». Come precisato da precedente giurisprudenza (sentenza n. 21 del 2012), per le misure di prevenzione patrimoniali non si ritiene che «la "presenza fisica" del "soggetto nei confronti del quale (la confisca) potrebbe essere disposta" (o almeno la sua "possibilità astratta di partecipare") sia condizione ineludibile di conformità del procedimento per l'applicazione della misura patrimoniale ai parametri costituzionali». «L'esercizio del diritto di difesa è infatti legittimamente garantito da parte del tutore o del curatore, [...] ciò in linea con la natura di actio in rem che la stessa giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo attribuisce al procedimento di confisca (da ultimo, sentenza 12 agosto 2015, Gogitidze contro Georgia)». Per questi motivi, nei casi di incapacità del proposto va applicato l'art. 666, comma 8 cpp e non gli artt. 70 e seguenti, sicché non è necessaria una declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 72 comma 2 cpp per la prosecuzione del procedimento [F. Pedrini].