

## Monitore della Giurisprudenza costituzionale

(dec. 66/2017 - 135/2017)

### **LA REGIONE DEVE ADEGUARSI AI NUOVI PRINCIPI FONDAMENTALI, MA NON PUO' INCIDERE SUI SOGGETTI ABILITATI A COMPIERE INTERVENTI DI AUTODIAGNOSTICA**

**Corte cost., sent. 21 marzo – 7 aprile 2017, n. 66, Pres. Grossi, red. Cartabia**

Giudizio di legittimità costituzionale in via di azione

[Art. 1, c. 1° e 2°, della legge della Regione Piemonte, n. 11/2016]

(artt. 32, primo comma, e 117, terzo comma, Cost.)

La legge della Regione Piemonte impugnata in via di azione, l. n. 11 del 2016, ha modificato la normativa regionale previgente, adeguandola alla sopravvenuta legislazione statale, richiamando, anche con espliciti riferimenti testuali, i nuovi principi fondamentali in materia di “tutela della salute”, contenuti nel d.lgs. n. 153 del 2009, rinviando per gli aspetti attuativi al decreto ministeriale del 16 dicembre 2010.

Ne deriva che, secondo la Corte e contrariamente a quanto assunto dal Governo ricorrente, la Regione non si è appropriata dei principi stabiliti dalla legge statale e riservati alla competenza di quest’ultima, riproducendone i contenuti nell’atto legislativo regionale, “piuttosto, nell’esercizio della sua competenza legislativa concorrente, la Regione ha richiamato i principi fondamentali della materia desumibili dalla legislazione statale vigente, precisando gli estremi della normativa statale di riferimento alla quale è tenuta ad adeguarsi”. Cosicché, nel caso di specie, “non può ritenersi correttamente evocato il tema della novazione della fonte, né possono ritenersi applicabili i principi stabiliti dalla giurisprudenza di questa Corte, che riscontrano un vizio di illegittimità costituzionale nelle leggi regionali ripetitive di contenuti di leggi dello Stato, espressive di una competenza riservata a quest’ultimo”.

Invero, ad avviso della Corte, “un intervento di adeguamento della disciplina regionale ai principi fondamentali contenuti in norme statali sopravvenute, come quello disposto dalla legge della Regione Piemonte, va considerato pienamente legittimo, se non addirittura imposto”.

Per quanto tuttavia attiene ai contenuti della disciplina oggetto di esame, questa ha consentito l’impiego di apparecchi di autodiagnostica rapida per il rilevamento di trigliceridi, glicemia e colesterolo totale presso gli esercizi di vicinato e nelle medie e grandi strutture di vendita, violando così gli artt. 32, 1° comma, e 117, 3° comma, Cost., in quanto si porrebbe in contrasto con i principi fondamentali in materia di “tutela della salute”, secondo cui detto impiego è ammissibile solo nelle farmacie.

Vero è che in virtù di alcuni interventi di liberalizzazione, la legislazione statale vigente consente che negli esercizi di vicinato e nelle grandi e medie strutture di vendita possano venderci talune classi di medicinali non soggette a prescrizione medica, tuttavia, per quanto riguarda le prestazioni analitiche di prima istanza, “nessuna facoltà è stata riconosciuta in capo agli esercizi commerciali diversi dalle farmacie convenzionate con il Servizio sanitario nazionale”, limitando la legge statale la possibilità di effettuare le prestazioni analitiche di autocontrollo alle sole farmacie.

Peraltro, la giurisprudenza costituzionale “è costante nel ritenere che i criteri stabiliti dalla legislazione statale relativi all’organizzazione dei servizi delle farmacie costituiscano «principi fondamentali» in materia di tutela della salute, in quanto finalizzati a garantire che sia mantenuto un elevato e uniforme livello di qualità dei servizi in tutto il territorio, a tutela di un bene, quale la salute della persona, «che per sua natura non si presterebbe a essere protetto diversamente alla stregua di valutazioni differenziate, rimesse alla discrezionalità dei legislatori regionali» (ex multis sentenza n. 255 del 2013)”. [M. Belletti]

## **COMPETENZE URBANISTICHE REGIONALI E LIBERTA' RELIGIOSA**

**Corte Cost., sent. 7 marzo – 7 aprile 2017, n. 67, Pres. Grossi, red. Cartabia**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 2 Legge Regione Veneto 12/04/2016, n. 12]

(Cost., artt. 2, 3, 8, 19 e 117, c. 2°, lett. c) e h))

Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha impugnato l’art 2 della L.R. Veneto n. 12/2016 con cui è stata modificata la legge regionale recante “norme in materia di governo del territorio e in materia di paesaggio”. In particolare, la disposizione consente, come requisito per la sottoscrizione della convenzione urbanistica per la realizzazione di luoghi dedicati ai servizi religiosi, **“l’impegno ad utilizzare la lingua italiana per tutte le attività svolte nelle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi, che non siano strettamente connesse alle pratiche rituali di culto”**.

Secondo la Corte la Ragione può introdurre **“specifiche disposizioni per la programmazione e la realizzazione dei luoghi di culto e, nell’esercizio di tali competenze, può imporre quelle condizioni e quelle limitazioni, che siano strettamente necessarie a garantire le finalità di governo del territorio affidate alle sue cure”**.

Fatte queste remesse, la Corte ha annullato la disposizione regionale rilevando che **“a fronte dell’importanza della lingua quale elemento di identità individuale e collettiva (da ultimo, sentenza n. 42 del 2017), veicolo di trasmissione di cultura ed espressione della dimensione relazionale della personalità umana, appare evidente il vizio di una disposizione regionale, come quella impugnata, che si presta a determinare ampie limitazioni di diritti fondamentali della persona di rilievo costituzionale, in difetto di un rapporto chiaro di stretta strumentalità e proporzionalità rispetto ad altri interessi costituzionalmente rilevanti, ricompresi nel perimetro delle attribuzioni regionali”**. [F. Benelli]

## **DEPENALIZZAZIONE E CONFISCA PER EQUIVALENTE: SPETTA AL RIMETTENTE DECIDERE QUAL È LA LEX MITIOR**

**Corte Cost., sent. 7 febbraio 2017 – 7 aprile 2017, n. 68, Pres. Grossi, Red. Lattanzi**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 187-sexies d. lgs. n. 58 del 1998; art. 9 co. 6 l. n. 62 del 2005 ]

(Artt. 3, 25, co. 2 Cost; art. 117, c. 1, Cost. in relazione all’art. 7 CEDU)

La Corte di Cassazione, Sez. II civile, ha sollevato q.l.c. delle disposizioni in epigrafe, **«nella parte in cui prevedono che la confisca per equivalente si applica anche alle violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore della legge n. 62 del 2005, che le ha depenalizzate»**. I giudizi *a quibus* riguardano l'opposizione a sanzioni amministrative irrogate dalla Consob per l'abuso di informazioni privilegiate, relativamente a fatti commessi quando erano ancora previsti come reati. Essi sono stati in seguito depenalizzati (art. 9 co. 6 l. 62/2005) e, ex art. 187-sexies, alla sanzione amministrativa deve essere aggiunta la confisca, anche per equivalente, non essendo stato ancora definito il procedimento penale (art. 9, co. 6, l. 62/2005). Argomentando sulla base della **natura punitiva e non preventiva della confisca per equivalente, secondo la giurisprudenza della Corte EDU sull'art. 7 CEDU, il giudice a quo ritiene che le disposizioni impugnate violino «lo statuto costituzionale della pena, tracciato dagli artt. 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7 della CEDU, con conseguente divieto assoluto di retroattività». Violerebbero inoltre l'art. 3 Cost.**, «nella parte in cui prevedono che la confisca per equivalente si applica anche alle violazioni commesse anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 62 del 2005, che l'ha introdotta».

La Corte innanzitutto **delimita la questione**, ritenendo **inammissibili le censure relative all'art. 3 Cost.** perché prive di motivazione, e **restringendo l'oggetto del giudizio al solo art. 9, co. 6, l. 62/2005**, perché l'art. 187-sexies «si limita a disciplinare la confisca per equivalente» e non ha quindi la portata lesiva che il rimettente le attribuisce. Pur con tali delimitazioni, **le questioni risultano inammissibili**.

La Corte conferma la propria giurisprudenza in tema di nozione della pena, ampliata secondo la giurisprudenza della Corte EDU, e **non dubita che la confisca per equivalente abbia natura punitiva e debba quindi essere valutata alla luce dei relativi principi costituzionali**. Ritiene tuttavia che **le questioni sollevate dalla Cassazione siano basate «su un erroneo presupposto interpretativo»: in particolare, la rimettente non è partita dal presupposto che le condotte in discorso precedentemente costituivano reato**. In proposito la Corte rileva che «il passaggio dal reato all'illecito amministrativo non è infrequente nell'ordinamento», che «talora il legislatore governa con un'apposita norma transitoria». Nel caso di specie, **la normativa transitoria è rinvenibile proprio nell'art. 9, co. 6, l. 62/2005**, da cui si ricava che «il legislatore non ha privato il fatto di anti-giuridicità, e ha continuato a riprovarlo per mezzo della sanzione amministrativa, considerando quest'ultima in sé più favorevole della precedente pena, benché connotata dalla confisca di valore». Ciò **in armonia con la consolidata giurisprudenza della Corte EDU**, secondo cui **l'art. 7 CEDU «conosce il fenomeno della successione di leggi penali nel tempo e lo risolve nel senso della necessaria applicazione della *lex mitior*»**, da valutare in riferimento al «regime complessivamente più favorevole» in concreto e «avuto riguardo a tutte le caratteristiche del caso specifico».

In conclusione, **«il giudice a quo ha [...] omissis di tenere conto del fatto che la natura penale, ai sensi dell'art. 7 della CEDU, del nuovo regime punitivo previsto per l'illecito amministrativo comporta un inquadramento della fattispecie nell'ambito della successione delle leggi nel tempo e demanda al rimettente il compito di verificare in concreto se il sopraggiunto trattamento sanzionatorio, assunto nel suo complesso e dunque comprensivo della confisca per equivalente, si renda, in quanto di maggior favore, applicabile al fatto pregresso, ovvero se esso in concreto denunci un carattere maggiormente afflittivo»**. Soltanto in quest'ultimo caso, «la cui verifica spetta al giudice a quo accertare e adeguatamente motivare», potrebbe venire in

**considerazione un dubbio sulla legittimità costituzionale** dell'art. 9, comma 6, della legge n. 62 del 2005. [C. Bergonzini]

### **PRESTAZIONI PATRIMONIALI, RISERVA DI LEGGE RELATIVA E “LEGALITA’ PROCEDURALE”**

**Corte Cost., sent. 22 febbraio - 7 aprile 2017, n. 69, Pres. Grossi, Red. Cartabia**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 37, c. 6, lett. b), d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, da l. 22 dicembre 2011, n. 214]

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

Nella pronuncia, oggetto di controllo di costituzionalità è la norma che stabilisce che le attività dell'**Autorità di regolazione dei trasporti** (Art) siano finanziate con un tributo «versato dai gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati, in misura non superiore all'uno per mille del fatturato derivanti dall'esercizio delle attività svolte percepiti nell'ultimo esercizio. Il contributo è determinato annualmente con atto dell'Autorità, sottoposto ad approvazione da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze».

Principale motivo di impugnazione è la presunta violazione dell'art. 23 Cost., in quanto la norma impugnata imporrebbe una **prestazione patrimoniale tramite una previsione legislativa insufficientemente determinata**. Nel dichiarare la questione infondata la Corte richiama i suoi numerosi precedenti, in base ai quali la riserva ex art. 23 «ha carattere relativo e consente di lasciare all'autorità amministrativa consistenti margini di regolazione delle fattispecie». In particolare la Corte sottolinea come «l'eventuale indeterminatezza dei contenuti sostanziali della legge può ritenersi in certa misura compensata dalla previsione di talune forme procedurali», «**forme di legalità procedurale previste dalla legge**, ai fini della valutazione del rispetto dell'art. 23 Cost. », utili, in particolare, «nei settori affidati ai poteri regolatori delle autorità amministrative indipendenti, quando vengano in rilievo profili caratterizzati da un elevato grado di complessità tecnica». Nel caso di specie «l'intervento del Presidente del Consiglio e del Ministro dell'economia e delle finanze costituisce un significativo argine procedimentale alla discrezionalità dell'Art e alla sua capacità di determinare da sé le proprie risorse». A ciò si aggiunga che la stessa Art ha ritenuto di coinvolgere anche le categorie imprenditoriali interessate, contribuendo a rispettare «quella declinazione procedurale del principio di legalità, che è ritenuta dalla giurisprudenza amministrativa tipica delle autorità indipendenti». [C. Bologna]

### **UN'INTEPRETAZIONE “NON PROPRIO” AUTENTICA: ILLEGITTIMO IL PIANO CASA RETROATTIVO DELLA BASILICATA**

**Corte cost., sent. 22 febbraio-12 aprile 2017, n. 73, Pres. Grossi, Red. Barbera**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 42, 44, commi 1, 2 e 3, e 63, comma 1, della legge della Regione Basilicata

4 marzo 2016, n. 5 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2016)]

(Artt. 3 e 117, terzo comma, Cost.)

Il Governo ha impugnato alcune disposizioni contenute nella legge regionale della Basilicata n. 5 del 2016. Un primo gruppo di censure è rivolto a disposizioni in materia edilizia qualificate dal legislatore regionale come norme di interpretazione autentica (artt. 42 e 44) ma che, ad avviso della difesa erariale, avrebbero invece contenuto innovativo, modificando retroattivamente la portata delle disposizioni oggetto di interpretazione. Queste ultime, in particolare, fissavano i presupposti per accedere al cd. "piano casa" consentendo **interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti**, con aumento della superficie complessiva entro il limite del 30%. Con le disposizioni censurate, invece, il legislatore specificava che **«tra gli edifici esistenti sono ricompresi anche gli edifici residenziali in fase di realizzazione** in forza di titolo abilitativo in corso di validità» (art. 42) e che, tra gli interventi, dovessero intendersi ricompresi anche quelli di **"nuova costruzione"**. La Corte, condividendo la lettura della difesa erariale ed escludendo che nel campo semantico degli "edifici esistenti" possano ricomprendersi edifici in corso di realizzazione, ha puntualizzato però che il carattere innovativo non costituisce di per sé elemento dirimente, ribadendo la «sostanziale indifferenza, quanto allo scrutinio di legittimità costituzionale, della distinzione tra norme di interpretazione autentica [...] e norme innovative con efficacia retroattiva», assumendo rilievo, piuttosto, «la compatibilità di tali disposizioni con il divieto di retroattività» che può essere superato, al di fuori della materia penale, solo a patto di «trovare adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza» in un bilanciamento tra valori perseguiti e quelli potenzialmente lesi dalla portata retroattiva (cfr. sentt. nn. 170 del 2013, 78 del 2012, 93 e 41 del 2011).

Tuttavia, l'erronea qualificazione delle disposizioni censurate come interpretative (quando invece le stesse hanno contenuto innovativo), costituisce un indizio dell'assenza di ragioni giustificatrici adeguate ed una più probabile lesione del principio della certezza del diritto. Al contrario, lo strumento dell'interpretazione autentica, quando correttamente impiegato - appunto - nell'ambito delle possibili esegesi delle disposizioni originarie, è invece volto a scongiurare o minimizzare le lesioni del legittimo affidamento.

Nel caso concreto, oltre all'errata qualificazione delle disposizioni da parte del legislatore regionale, vengono in rilievo ulteriori criticità nel bilanciamento tra valori costituzionali. La portata retroattiva delle disposizioni, infatti, avrebbe l'effetto di rendere legittimi interventi edilizi originariamente in contrasto con le norme edilizie, ponendosi per di più in contrapposizione con gli obiettivi delle disposizioni "interpretate" e quindi attribuendo loro caratteri di distonia rispetto agli obiettivi posti dal legislatore (statale e regionale). Il piano casa, d'altronde, mirava a favorire il risanamento sismico ed energetico del patrimonio edilizio esistente mediante interventi di ricostruzione incentivati da una misura premiale (l'aumento fino al 30% della superficie), mentre la sua estensione agli interventi edilizi in corso d'opera appare priva di giustificazioni, introducendo una **«surrettizia ipotesi di sanatoria»** per di più in violazione dei principi statali in materia (fissati ai sensi dell'art. 117, terzo comma, con riferimento al "governo del territorio").

Nello stesso giudizio, il Governo ha anche impugnato altre disposizioni della medesima legge regionale che, secondo le censure ritenute fondate dalla Corte, miravano ad

aggravare la soglia di contenimento della spesa pubblica in materia sanitaria fissata con legge statale. La Corte ha quindi dichiarato l'illegittimità costituzionale di tutte le disposizioni impugnate. [F. Conte]

### **CAVE CANEM: LA CORTE CONFERMA IL DIVIETO DI ATTIVITÀ CINOFILE NEI PARCHI NATURALI**

**Corte cost., sent. 22 febbraio - 12 aprile 2017, n.74, Pres. Grossi, Red. Prosperetti**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[L.r. Abruzzo 13 aprile 2016, n. 11, art. 4]

(art. 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost.)

La sentenza dichiara illegittimo l'art. 4 della l.r. Abruzzo n. 11 del 2016, che autorizzava la presenza di cani per attività cinofile e cinotecniche nei parchi e nelle riserve naturali regionali, con esclusione delle sole riserve naturali integrali di eccezionale valore naturalistico.

La Corte, utilizzando il **criterio teleologico**, ipotizza che l'intervento sia ascrivibile alla materia di competenza residuale del **turismo**, sul rilievo che la disciplina regionale impugnata "è stata introdotta al dichiarato fine di incrementare il turismo cinofilo". Ritiene però che la norma contestata dal Governo sia lesiva degli obblighi comunitari e dei **livelli minimi di tutela ambientale** prescritti dal legislatore nazionale, con violazione dell'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost.

Infatti, in materia di aree protette, "lo **standard minimo uniforme di tutela nazionale si articola nella previsione di strumenti regolatori delle attività esercitabili al loro interno e di esclusione dell'esercizio dell'attività venatoria**".

L'autorizzazione delle attività cinofile nelle zone protette, contenuta nella norma impugnata, è dunque incompatibile con tale *standard* di tutela, e specificamente da un lato viola l'art. 21 della legge n. 157 del 1992, che nei parchi e nelle riserve naturali vieta l'attività venatoria, attività cui è riconducibile l'addestramento dei cani da caccia (v. la sent. 303 del 2013); dall'altro, contrasta con il **divieto di disturbo della fauna** prescritto dall'art. 11 della legge-quadro sulle aree protette n. 394 del 1991, divieto derogabile solo previa valutazione da parte dell'ente parco, soggetto preposto alla salvaguardia dell'area protetta, in quanto tecnicamente competente (v. la sent. 44 del 2011).

A ciò si aggiunge che il divieto di disturbo della fauna, con riferimento a specie quali il lupo, l'orso bruno e il camoscio, presenti nei parchi abruzzesi e particolarmente protette dal diritto europeo, è confermato senza possibilità di deroghe, nell'art. 8 del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, di attuazione della direttiva 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche. [F. Corvaja]

### **«AMBIENTE» E COMPETENZE REGIONALI: ILLEGITTIMA LA DISCIPLINA STATALE SULLA MISCELAZIONE DEI RIFIUTI SENZA AUTORIZZAZIONE**

**Corte Cost., sent. 21 marzo – 12 aprile 2017, n. 75, Pres. Grossi, Red. De Pretis**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 49, legge 28/12/2015, n. 221]

(artt. 11 e 117, c. 1 (in relazione alla Direttiva 2008/98/CE) Cost., 117, c. 2 e 3, 118, 97, Cost.)

La Regione Lombardia ha impugnato l'art. 49 della legge 28 dicembre 2015, n. 221 (Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali), che aggiunge il comma 3-bis nell'art. 187 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale» (cd. Codice dell'ambiente). La disposizione impugnata riguarda la **miscelazione dei rifiuti**, che è di regola generale vietata, con alcune eccezioni: precisamente, secondo l'innovazione legislativa del 2015, le miscele non vietate «non sono sottoposte ad autorizzazione e, anche se effettuate da enti o imprese autorizzati ai sensi degli articoli 208, 209 e 211, non possono essere sottoposte a prescrizioni o limitazioni diverse od ulteriori rispetto a quelle previste per legge».

La ricorrente lamenta la violazione di diversi parametri costituzionali; la Corte, tuttavia si concentra sulla prima doglianza e, ritenendola fondata, ritiene assorbite le ulteriori censure. In particolare, la disposizione, secondo la Regione, si porrebbe in contrasto con la Direttiva 2008/98/CE e conseguentemente con gli artt. 11 e 117, c. 1, Cost.

In primo luogo, la Corte affronta l'eccezione, sollevata dal resistente, per cui la questione sarebbe inammissibile in conseguenza della insufficiente motivazione sulla ridondanza del vizio sulle competenze costituzionali della Regione. **Il giudice costituzionale conclude per l'ammissibilità, rilevando come la Regione (anche con riferimento alle altre doglianze formulate) abbia argomentato specificamente in ordine all'incidenza della norma impugnata sulle proprie competenze costituzionali, affermando, da un lato, che essa comprime il suo potere di fissare livelli di tutela ambientale più elevati di quelli statali, nell'esercizio delle competenze regionali in materia di «tutela della salute» e «tutela e sicurezza del lavoro», e impedisce il pieno esercizio di esse (art. 117, c. 3, Cost.); dall'altro lato, che essa lede le funzioni amministrative regionali (art. 118 Cost.), escludendo la possibilità di sottoporre ad autorizzazione alcune operazioni di smaltimento di rifiuti.**

Nel merito, la Corte osserva che **la miscelazione dei rifiuti rientra nel concetto di «trattamento»**. In base alla direttiva esistono miscele vietate (art. 18, par. 1), ma autorizzabili in deroga (art. 18, par. 2), e miscele non vietate (non in deroga), ma comunque soggette ad autorizzazione in quanto rientranti tra le operazioni di trattamento dei rifiuti (art. 23).

**Nel caso di specie, la violazione della direttiva si traduce in una lesione indiretta delle competenze costituzionali regionali.** Il collegamento fra la disciplina ambientale, e in particolare quella dei rifiuti e della loro miscelazione, e la tutela della salute è pacifico. **«Si deve concludere dunque che la norma statale impugnata è idonea a condizionare la competenza legislativa regionale in materia di tutela della salute** e in concreto, per quanto riguarda segnatamente il caso in esame, rende parzialmente inapplicabile la disciplina adottata dalla Regione Lombardia al fine di regolare le miscele dei rifiuti, ossia il decreto della Giunta regionale 6 giugno 2012, n. 3596, e il decreto del Dirigente della Struttura autorizzazioni e innovazione in materia di rifiuti 4 marzo 2014, n. 1795. **A ciò si aggiunga che alla funzione autorizzatoria delle regioni in materia di trattamento dei rifiuti, il cui esercizio risulta ora escluso dalla norma impugnata per certe fattispecie, deve riconoscersi rango costituzionale, giacché l'art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006, che attribuisce alle regioni tale funzione, applica il principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, c. 1, Cost., specificamente ribadito per la materia**

ambientale dall'art. 3-quinquies, comma 3, del codice dell'ambiente. **La violazione della direttiva determina, dunque, anche la lesione indiretta dell'autonomia amministrativa costituzionalmente garantita alla Regione».**

La Corte dichiara quindi l'illegittimità costituzionale dell'art. 49 della legge n. 221 del 2015, per violazione degli artt. 117, c. 1 e 3, e 118, c. 1, Cost. [A. Cossiri].

### **TUTELA DEI FIGLI MINORI E REGIME CARCERARIO EX ART. 4-BIS: INCOSTITUZIONALE L'AUTOMATICA PRECLUSIONE PER LE MADRI A SCONTARE L'INTERA PENA IN REGIME DI DETENZIONE DOMICILIARE.**

**Corte cost., sent. 8 marzo – 12 aprile 2017, n. 76, Pres. Grossi, Red. Zanon**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 47-quinquies, comma 1-bis, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure private e limitative della libertà)]

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

**La questione di legittimità costituzionale riguarda l'esclusione delle madri (o dei padri, quando la madre sia deceduta o assolutamente impossibilitata a dare assistenza alla prole) di figli minori di 10 anni dalla possibilità di accedere alla detenzione domiciliare speciale per la prima frazione di pena quando la condanna riguardi i cd. reati ostativi di cui all'art. 4-bis dell'Ordinamento penitenziario.** Orientato anzitutto a «consentire l'instaurazione, tra madri detenute e figli in tenera età, di un rapporto quanto più possibile “normale”» e a scongiurare la cd. carcerizzazione degli infanti, l'istituto della detenzione domiciliare speciale ha visto una progressiva estensione. Già prevista per le pene più brevi e per l'arresto, tale modalità di detenzione extracarceraria è stata dapprima allargata alle pene superiori ai 10 anni in parte già eseguite (per almeno un terzo o 15 anni in caso di ergastolo) qualora non sussista un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti e sia possibile ripristinare la convivenza con i figli, ed è stata infine estesa anche alla parte iniziale della pena ultradecennale; in base alla norma impugnata, però, tale ultima agevolazione è preclusa in radice alle madri condannate per i reati di cui all'art. 4-bis. **Secondo i giudici costituzionali la presunzione ex lege di pericolosità sottesa a tale preclusione snatura il bilanciamento tra i confliggenti interessi della tutela del minore e della difesa collettiva, e degenera in illegittimo «automatismo basato su indici presuntivi»** (analogamente sent. n. 239 del 2014). **La sottrazione del caso concreto ad un apprezzamento del giudice circa la sussistenza di esigenze che giustificano l'esclusione dal beneficio delle madri in regime di 4-bis, infatti, rappresenta un indebito sacrificio dell'interesse del minore in tenera età a godere in modo continuativo dell'affetto e delle cure materne, tutelato dall'art. 31 della Costituzione, qualificato come «superiore» dalla Convenzione sui diritti del fanciullo e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, e invece postergato in modo assoluto in base alla previsione de qua.** [C. Domenicali]

**CODICE DELLA STRADA ED EFFETTO SOLUTORIO DEI PAGAMENTI TRAMITE  
BONIFICO: INAMMISSIBILITÀ PER MANCANZA DEI PRESUPPOSTI DELLA Q.L.C.**



**Corte Cost., ord. 22 marzo – 12 aprile 2017, n. 79, Pres. Lattanzi, Red. Amato**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 202, co. 2, d. lgs. n. 285 del 1991 (Nuovo Codice della strada)]

(Artt. 3 e 24, Cost.)

Il Giudice di pace di Palermo ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, **q.l.c. dell'art. 202, co. 2, del Codice della strada, «nella parte in cui, pur prevedendo il bonifico bancario tra le possibili modalità di pagamento delle sanzioni amministrative pecuniarie, non contiene alcuna previsione in ordine all'effetto solutorio in caso di pagamento effettuato con tale mezzo»**. Ad avviso del rimettente, tale lacuna normativa determinerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento tra chi esegua il pagamento con bonifico bancario e chi si avvalga, invece, del versamento in conto corrente postale, perché nel primo caso, il debitore avrebbe a disposizione un termine inferiore a quello previsto dal comma 1 dello stesso art. 202, poiché l'adempimento si verifica al momento dell'accredito della somma nel conto corrente dell'ente creditore e non con il versamento, come previsto per i pagamenti in conto corrente postale. **La questione è inammissibile, per due ordini di motivi.**

In primo luogo, **«la motivazione dell'ordinanza di rimessione non contiene i riferimenti temporali del pagamento, avuto riguardo alla contestazione della sua tardività»**, per cui «non è possibile in base ad essa valutare se, ed in quale modo, la scelta del bonifico bancario abbia influito sul rispetto dei termini di cui all'art. 202, primo comma, del codice della strada. Il che, «alla luce del principio di autosufficienza dell'ordinanza di rimessione» preclude la possibilità di verifica in ordine alla rilevanza della questione «e si risolve nella sua inammissibilità (ex multis, sentenze n. 276 e n. 97 del 2016, n. 56 del 2015; ordinanze n. 209, n. 52 e n. 36 del 2015)».

In secondo luogo, **il giudice a quo ha ommesso «qualsiasi considerazione in ordine all'art. 17-quinquies del decreto-legge 14 febbraio 2016, n. 18 [...] entrato in vigore prima dell'ordinanza di rimessione»**. Esso, «con norma di interpretazione autentica» della disposizione impugnata stabilisce che «per i pagamenti diversi da quelli in contanti o tramite conto corrente postale, l'effetto liberatorio del pagamento si produce se l'accredito a favore dell'amministrazione avviene entro due giorni dalla data di scadenza del pagamento». La Corte rileva quindi che **«l'incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento compromette irrimediabilmente l'iter logico-argomentativo posto a fondamento della valutazione di non manifesta infondatezza** della questione, così da determinarne, anche sotto questo profilo, la manifesta inammissibilità (ex plurimis, sentenze n. 60 e n. 18 del 2015; ordinanze n. 153 e n. 136 del 2016, n. 209, n. 115, n. 90 e n. 27 del 2015)». [C. Bergonzini]

## **I LIMITI DELL'AUTONOMIA FINANZIARIA DELLE REGIONI E PROVINCE AUTONOME DINANZI ALL'ARMONIZZAZIONE DEI BILANCI PUBBLICI**

**Corte Cost., sent. 7 febbraio 2017, n. 80, Pres. Grossi, Red. Carosi**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[L. Prov. Aut. Bolzano, 22 dicembre 2015, n. 17]

(art. 117, c. 2, *lett. e*), Cost., in riferimento al d.lgs. n. 118 del 2011)

Dinanzi alla pretesa della Provincia autonoma di Bolzano di poter derogare alla dettagliata disciplina dell'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli Enti territoriali contenuta nel d.lgs. n. 118/2011 (attuativo della delega contenuta nella l. n. 42/2009), in virtù della specialità della propria autonomia e delle norme del proprio Statuto che la sanciscono, la Corte costituzionale sottolinea l'infrazionabilità dell'esigenza costituzionale dell'**armonizzazione dei bilanci pubblici**, di cui al novellato art. 117, co. 2, *lett. e*). Per la Corte, «l'armonizzazione dei bilanci pubblici è una competenza esclusiva dello Stato, che non può subire deroghe territoriali, neppure all'interno delle autonomie speciali costituzionalmente garantite.» Con la riforma costituzionale di cui alla l. cost. n. 1/2012, come noto, si è tra l'altro provveduto a **commutare tale materia in competenza esclusiva statale da concorrente che era**. Tuttavia, al di là di tale innovazione formale, per la Corte «l'**indefettibilità del principio di armonizzazione dei bilanci pubblici è ontologicamente collegata alla necessità di leggere, secondo il medesimo linguaggio, le informazioni contenute nei bilanci pubblici.**» E ciò, in primo luogo, per via dello stretto **legame funzionale tra l'armonizzazione dei bilanci pubblici e il «coordinamento della finanza pubblica»** («la finanza non può essere coordinata se i bilanci delle amministrazioni non hanno la stessa struttura e se il percorso di programmazione e previsione non è temporalmente armonizzato con quello dello Stato»), oltre alla «unità economica della Repubblica» e all'osservanza degli obblighi imposti dalle istituzioni europee. Collegando tale esigenza di armonizzazione agli obiettivi di convergenza e stabilità derivanti dall'appartenenza all'UE, la Corte ricorda che, già prima della modifica costituzionale del 2012, essa aveva stabilito che i vincoli generali a tutela dell'equilibrio finanziario e dei bilanci riguardano in modo indifferenziato tutti gli enti operanti nell'ambito del sistema di finanza pubblica allargata. A tal riguardo, la Corte precisa che, al di là del solo parametro invocato dal Governo ricorrente dell'art. 117, co. 2, *lett. e*), il **nuovo art. 119, co. 6** (che impone l'equilibrio di bilancio anche a Regioni ed Enti locali) si applica a tutte le autonomie, ordinarie e speciali, senza che sia necessario all'uopo ricorrere a meccanismi concertati di attuazione statutaria. «Né si potrebbero rinvenire ragioni giustificatrici di una così radicale differenziazione fra i due tipi di autonomia regionale, in relazione ad un aspetto [**l'equilibrio di bilancio**] **che non può non accomunare tutti gli enti operanti nell'ambito del sistema della finanza pubblica allargata**». Citando un suo precedente (sent. 184/2016), la Corte rileva che, «senza l'uniformità dei linguaggi assicurata dall'armonizzazione dei conti pubblici a livello nazionale non sarebbe possibile alcun consolidamento della finanza pubblica allargata». Tuttavia la Corte concede che il sistema contabile regionale non è stato totalmente sottratto a un'**autonoma regolazione**, posto che la legislazione statale nell'ambito dell'armonizzazione contabile vale come **limite esterno**, comportando che le censure mosse alla legge (regionale o) provinciale vadano valutate non in astratto, ma riferimento a una concreta collisione con i precetti costituzionali in materia finanziaria o da specifiche norme interposte, come quelle contenute nel d.lgs. n. 118/2011 (sent. n. 184/2016). Né varrebbe obiettare, come fa la Provincia resistente, che i vincoli dettagliati derivanti dal citato d.lgs. n. 118/2017 non sono stati oggetto di intesa tra lo Stato e la Provincia, come imporrebbe lo Statuto. Ciò perché, **con le norme sull'armonizzazione dei bilanci, non si verte in tema di relazioni finanziarie tra lo Stato e le Regioni o Province speciali**, nel cui ambito tali accordi diventano indefettibili. Nel giudizio in oggetto, nessuna delle

censure formulate dallo Stato ha per oggetto tali relazioni finanziarie, riguardando invece le modalità di esposizione e classificazione dei fenomeni economico-finanziari finalizzate alla omogenea redazione dei bilanci degli enti territoriali nell'ambito del consolidamento della finanza pubblica allargata.

Degno di nota, infine, quanto affermato dalla Corte in merito alla residua autonomia legislativa di Regioni e Province autonome in materia di redazione dei propri bilanci e rendiconti: tale autonomia, assai limitata nei confronti delle comunicazioni dei dati finanziari e contabili che si dirigono agli organi statali, si espande rispetto alla comunicazione ai cittadini di tali dati ai fini della trasparenza e della responsabilità politica dei pubblici amministratori (**esposizione divulgativa**). **Alla autonomia legislativa regionale e provinciale spetta dunque tutto ciò che è «improntato a valorizzare la conoscenza e la 'leggibilità finanziaria' dei programmi attuativi delle politiche pubbliche degli enti territoriali».** Per la Corte, «la disciplina dell'esposizione divulgativa (riservata al legislatore provinciale) dei termini numerici che caratterizzano il bilancio di previsione costituisce elemento di razionalizzazione e di trasparenza del processo decisionale dell'ente territoriale, fornendo alla collettività amministrata il senso delle priorità politiche e della loro proiezione finanziaria, così da individuare, rispettivamente ex ante (bilancio di previsione) ed ex post (rendiconto) la reale traiettoria delle gestioni pubbliche e dei loro risultati effettivi». Diversamente, i principi inderogabili della legislazione statale sull'armonizzazione dei bilanci degli enti pubblici (compresi quelli territoriali), dovendo garantire l'uniformità giuridica delle transazioni finanziarie e l'omogeneità dei dati finanziario-contabili della finanza pubblica allargata, «sono caratterizzati da un'accentuata standardizzazione tecnica che produce, di riflesso, una difficile accessibilità informativa per il cittadino» (sent. 184/2016). Le norme censurate della legge provinciale impugnata, al contrario, «vengono a realizzare una mera integrazione finalizzata soprattutto a derogare e distorcere le regole dell'armonizzazione del d.lgs. n. 118 del 2011». [A. Guazzarotti]

## **SONO ILLEGITTIME LE DIPOSIZIONI DELLA REGIONE VENETO SUL GRATUITO PATROCINIO AI CITTADINI RESIDENTI, ALLE POLIZIE LOCALI E ALLE FORZE ARMATE**

**Corte cost., sent. 21 marzo-13 aprile 2017, n. 81, Pres. Grossi, Red. Barbera**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[art. 12, cc. 1, 2, 3 e 4 legge Regione Veneto n. 7 del 2016]

(artt. 3, 117, c. 2, lett. g), h), l) Cost.)

Il Presidente del Consiglio dei Ministri dubita della legittimità costituzionale dell'art. 12, cc. 1, 2, 3, 4 della l. regionale Veneto n. 7 del 2016 (legge di stabilità regionale 2016). I commi 1 e 2 dell'art. 12 istituiscono **il Fondo regionale per il patrocinio legale gratuito per i soli cittadini veneti colpiti da criminalità. Questo fondo assicura la difesa nei procedimenti penali ai soli cittadini residenti in Veneto da almeno quindici anni accusati di eccesso colposo di legittima difesa ovvero di omicidio colposo, nei casi di delitti contro il patrimonio o contro la persona.** I commi 3 e 4 dettano la disciplina del **Fondo regionale per il patrocinio legale ed il sostegno alle spese mediche degli addetti delle Polizie locali e delle Forze dell'ordine.** Per quel concerne i cc. 1 e 2 della

legge regionale, il ricorrente lamenta la violazione **dell'art. 117, c. 2, lett. h) e l) Cost.** poiché interviene nella materia 'ordine pubblico e sicurezza' di competenza esclusiva statale, perché incide direttamente sulla disciplina del processo penale e, più in generale, sulla materia ordinamento penale. Infine si presume violato anche l'art. **3 Cost.** in quanto la previsione di un gratuito patrocinio per i soli cittadini residenti in Veneto da almeno quindici anni costituirebbe un criterio arbitrario di selezione dei destinatari. Per questo primo profilo di legittimità costituzionale, **la Corte afferma che i c. 1 e 2 dell'art. 12 della l. regionale Veneto n. 7 del 2016 sono illegittimi poiché intervengono sulla disciplina del patrocinio gratuito nel processo penale e del diritto di difesa, incidendo così su competenze legislative esclusive dello Stato.** Per quel che concerne i cc. 3 e 4, relativi al fondo per gli addetti delle polizie locali e per le forze dell'ordine il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 117, c. 2, lett. g) e h) per contrasto con la disciplina statale in tema di contrattazione collettiva e di rappresentatività sindacale e per mancata competenza regionale in materia di personale delle Forze di polizia. A dire del Giudice delle leggi, la q.l.c. è fondata. La disciplina relativa agli addetti delle Polizie locali – a seguito della privatizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni – deve essere ricondotta alla materia 'ordinamento civile', competenza esclusiva dello Stato. Per quel che riguarda invece le Forze di polizia, la disciplina del personale di questi corpi, che è alle dipendenze pubbliche, segue un regime di diritto pubblico. Anche in questo caso, **la Corte evidenzia una invasione della competenza legislativa dello Stato in materia di 'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato' (sentt. nn. 10 del 2008 e n. 114 del 2009).** Infine, **la Corte dichiara l'illegittimità in via consequenziale dei cc. 5, 6, 7 dell'art. 12 della l. Regione Veneto n. 7 del 2016, poiché mancano di una propria autonomia precettiva.** [Y. Guerra]

### **A PIÙ CONTRIBUTI NON PUÒ CONSEGUIRE MENO PENSIONE: LIMITI ALLA DISCREZIONALITÀ DEL LEGISLATORE PREVIDENZIALE**

**Corte cost., sent. 3-13 aprile 2017, n. 82, pres. Grossi, est. Sciarra**  
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Legge 29 maggio 1982, n. 297, art. 3, ottavo comma]

(artt. 3, 36, primo comma, 38, secondo comma, Cost.)

Una pensionata chiede che, dalla determinazione della retribuzione pensionabile, siano esclusi alcuni periodi relativi a momenti di disoccupazione e cassa integrazione. Secondo il Tribunale adito, questi periodi non sono indispensabili per la maturazione del diritto a pensione e la loro "neutralizzazione" è necessaria, in quanto nessun meccanismo di computo della pensione dovrebbe danneggiare chi continui a lavorare (o venga considerato al lavoro) dopo aver maturato un certo importo di pensione.

La Corte rifiuta di procedere alla neutralizzazione per i periodi anteriori all'ultimo quinquennio, in ragione del quale è calcolata la pensione: altrimenti, si realizzerebbe una surrettizia estensione del **periodo di riferimento della retribuzione pensionabile**, «che **esprime una scelta eminentemente discrezionale del legislatore**».

Con riferimento all'ultimo quinquennio, la questione è accolta: come già ritenuto per la contribuzione volontaria, «[q]uando il lavoratore possiede i requisiti [...] per beneficiare della pensione, la contribuzione acquisita nella fase successiva non può determinare una

riduzione della prestazione virtualmente già maturata»; che si tratti di contribuzione volontaria, obbligatoria o figurativa, è «**irragionevole e ingiusto che a maggior lavoro e a maggior apporto contributivo corrisponda una riduzione della pensione** che il lavoratore avrebbe maturato al momento della liquidazione della pensione per effetto della precedente contribuzione». **Ciò è anche in linea con le evoluzioni giurisprudenziali e legislative più recenti**, anch'esse evidenziate dalla Corte. [M. Massa]

## **I RIMEDI RISARCITORI IN CASO DI DETENZIONE INUMANA SI APPLICANO ANCHE AGLI INTERNATI**

**Corte Cost., sent. del 7 marzo – 13 aprile 2017, n. 83, Pres. Grossi, Red. Lattanzi**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 35-ter della legge 26 luglio 1975, n. 354]

(artt. 3, 24, 25, primo comma, e 117, primo comma, Cost.)

La Corte ritiene che l'art. 35-ter della legge 354/1975, che introduce rimedi risarcitori per i casi di detenzione in condizioni disumane, introdotto nel 2014 per adeguare l'ordinamento italiano alle prescrizioni di cui alla sent. Torregiani e altri c. Italia della Corte Edu, si applichi anche agli internati (cioè persona soggetta alla misura di sicurezza detentiva dell'assegnazione a una casa di lavoro, in quanto socialmente pericolosa.) e non solo ai detenuti. Infatti, «la condizione della persona soggetta a una misura di sicurezza detentiva, che subisce una restrizione della libertà personale in condizioni disumane, è del tutto equivalente a quella del detenuto, perché identico è il bene giuridico leso e analoghe sono le modalità con cui la lesione viene inflitta. Queste ultime sono infatti indicate dallo stesso art. 35-ter nella violazione dell'art. 3 della CEDU, che può avvenire in particolare quando lo spazio di cui dispone l'individuo recluso è inferiore a tre metri quadrati (sentenza n. 279 del 2013)». Il principio di uguaglianza impone intanto che non possa esservi discriminazione tra detenuto e internato in ragione dei titoli restrittivi. Parimenti non può essere operata una simile distinzione di trattamento nemmeno ai sensi dell'art. 3 CEDU «atteso che nel sistema della Convenzione è necessario avere riguardo non al titolo formale in base al quale si è ristretti, ma alla sostanza della violazione, sicché forme di ristoro spettano non solo al detenuto che sconta la pena, ma anche a chi è colpito da una misura di custodia cautelare in carcere o in strutture equivalenti (Corte Edu, G.C., sent. 20 ottobre 2016, Muršić c. Croazia) [F. Minni].

## **COSTITUZIONALMENTE ILLEGITTIMA LA PREVISIONE REGIONALE DI ALIQUOTA MASSIMA IN PRESENZA DI UN'AGEVOLAZIONE FISCALE PREVISTA A LIVELLO NAZIONALE**

**Corte cost., sent. 22 marzo 2017, n. 85, Pres. Lattanzi, red. de Pretis**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 7, comma 8, della legge della Regione Puglia 30 dicembre 2011, n. 38]

(artt. 117, secondo comma, lettere e) ed s), e terzo comma, e 119, Cost.)

È costituzionalmente illegittima la disposizione che prevede che «[a]gli scarti e ai sovralli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio si applica l'aliquota massima del tributo speciale per il conferimento in discarica dei rifiuti solidi». Detta norma contrasta con la previsione statale secondo cui, per gli stessi, sarebbe invece dovuta un'aliquota ridotta al 20% rispetto ai rifiuti ordinari. Contrariamente a quanto sostenuto dalla regione Puglia, dalla disciplina in esame non risulta «che, al fine di beneficiare della riduzione tributaria, gli scarti e i sovralli debbano necessariamente derivare dal trattamento di rifiuti raccolti in modo differenziato». Invero la *ratio* che presuppone «l'agevolazione fiscale trova spiegazione nel fatto che il legislatore riconosce» a questi «la natura di rifiuto non ulteriormente riducibile in ogni processo di smaltimento e perciò meritevole di un trattamento più favorevole rispetto agli altri rifiuti». Pertanto l'ambito applicativo delle due disposizioni a confronto risulta essere il medesimo e, considerato che le materie oggetto delle stesse risultano essere di competenza esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, lettera e) ed s) Cost., la norma regionale deve ritenersi illegittima. [F. Pedrini]

## **LA SCELTA DEL LEGISLATORE DI RAZIONALIZZARE I COSTI DELLA P.A. ATTRAVERSO LA SOPPRESSIONE DELLE STAZIONI SPERIMENTALI PER L'INDUSTRIA**

**Corte cost., sent. 7 marzo – 13 aprile 2017, n. 86, Pres. Grossi, red. Barbera**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 7, c. 20, del decreto-legge 31/05/2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30/07/2010 n. 122]

(artt. 3, 97 e 118, Cost.)

Punto di partenza della pronuncia della Corte costituzionale in oggetto, non può che essere il contenuto dell'art. 3 Cost, invocato dal ricorrente come parametro di costituzionalità assunto violato dall'irragionevolezza della norma impugnata "per incoerenza rispetto alla finalità della stessa, identificata nel conseguimento di un risparmio di spesa". Il principio di ragionevolezza si pone come un apprezzamento di conformità tra la regola introdotta e la causa normativa che la deve assistere (Corte cost. sent. n. 89 del 1996): nella misura in cui il contenuto normativo di una norma non sia allineato alla funzione che quella previsione di diritto è chiamata ad adempiere e ometta di porre in essere un'adeguata ponderazione degli interessi e valori che risultano implicati, sarà proprio la "*ratio*" della norma a venir meno, in quanto risulterebbe il frutto di scelte arbitrarie che finirebbero, irrimediabilmente per compromettere lo stesso principio egualitario. D'altra parte, però, la Corte tiene a sottolineare che il canone della ragionevolezza non viene automaticamente pregiudicato in ogni caso di incoerenza o imprecisione di una norma giuridica, ma affinché lo sia occorre che "si accerti l'esistenza di un'irrazionalità *intra legem*" data dalla "contraddittorietà intrinseca tra la complessiva finalità perseguita dal legislatore e la disposizione espressa dalla norma" (Corte cost. sent. n. 416/2000).

Nel caso di specie, la finalità della norma in oggetto è una riduzione del peso dello Stato nell'economia e nella società attraverso tagli alla spesa pubblica e una riduzione dei costi della politica e della P.A. Proprio nell'ottica di miglioramento della competitività e della razionalizzazione organizzativa delle strutture amministrative e degli enti pubblici, si inserisce, secondo la Consulta, il contenuto dell'articolo censurato. Questo prevede che le Stazioni Sperimentali per l'industria siano soppresse e che le attività da queste ultime svolte (attività di ricerca industriale e attività di sviluppo precompetitiva) transitino in seno alle camere di commercio, nella cui circoscrizione esse avevano sede. La Corte, a ben vedere, non ravvisa alcun profilo di irragionevolezza nella soppressione di tali enti, poiché tale manovra risulta ampiamente riconducibile "all'ampia discrezionalità spettante al legislatore ordinario nella scelta delle misure organizzative".

Per quanto attiene alla denunciata inidoneità delle camere di commercio ad occuparsi delle attività di competenza delle Stazioni Sperimentali, in quanto attività connotate da dimensione squisitamente localistica, la Corte, dopo un'accurata disamina afferente la natura giuridica delle camere di commercio- quali enti autonomi di diritto pubblico che "svolgono funzioni di interesse generale necessarie per la tutela dei consumatori e per la promozione di attività economiche" (L. n. 580/1993 e d.lgs. n. 23/2010)- ritiene che l'assegnazione delle mansioni tradizionalmente svolte dalle Stazioni Sperimentali alle camere di commercio, tenuto conto dell'ampia gamma di funzioni loro attribuite, non si ponga come inevitabilmente connessa alla necessaria dimensione localistica dell'interesse e che pertanto tale scelta del legislatore non pare manifestamente irragionevole ed ingiustificata. La Corte dichiara dunque la questione di legittimità costituzionale non fondata. [B. Savioli]

## **L'OBBLIGO DI COPERTURA DELLE LEGGI REGIONALI DI BILANCIO E LE SUE DIVERSE DECLINAZIONI**

**Corte cost., sent. 11 gennaio-27 gennaio 2017, n. 89, Pres. Lattanzi, red. Carosi**

[art. 7, commi 1, 2 e 3, l. r. Abruzzo n. 2 del 2013, art. 1, comma 1, art. 4, comma 1, art. 11, art. 15, comma 3, l. r. Abruzzo n. 3 del 2013, art. 16, l. r. Abruzzo n. 20 del 2013]

(artt. 81, 119 sesto comma, Cost.)

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

La Corte costituzionale ha dichiarato illegittime diverse disposizioni legislative della regione Abruzzo volte ad allargare la spesa consentita e ad alterare il risultato finanziario dell'ente territoriale, aggiungendo un'ulteriore tassello alla saga sulla legge di bilancio abruzzese (sentenza n. 241 dl 2013). Le norme impugnate disponevano l'iscrizione, tra le entrate, di un «saldo finanziario positivo presunto» a copertura di economie riprogrammate, così delineando una copertura fittizia per nuovi obiettivi di spesa in assenza di una ricognizione effettiva dei residui attivi e passivi.

Il Giudice delle leggi si è poi pronunciato su una disposizione regionale relativa alle anticipazioni di liquidità previste dall'art. 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali), convertito con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, che la Regione Abruzzo ha ricevuto dallo Stato per il pagamento dei debiti pregressi e la

ricapitalizzazione degli enti del servizio sanitario nazionale. Tale norma è illegittima non solo perché dispone un'anticipazione di liquidità senza individuare puntualmente gli oneri pregressi da saldare, ma anche perché produce una illegittima espansione della spesa. Essa, infatti, è stata inserita nella parte di competenza del bilancio 2013 senza «sterilizzare» i margini di competenza generati dall'anticipazione, così trasformando questo strumento di "flessibilizzazione" di cassa in un anomalo mezzo di copertura di spese previste nel bilancio annuale. [C. Caruso]

## LA SCURE DELLA CORTE SULLA LEGGE SICILIANA PER L'ACQUA PUBBLICA

**Corte cost., sent. 7 marzo - 4 maggio 2017, n. 93, Pres. Grossi, Red. de Pretis**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[L.r. Sicilia, 11 agosto 2015, n. 19, + artt. 1, c. 2, lett. c); 3, c. 3, lett. i); 4, c. 2, 3, 4, 6, 7, 8 e 12; 5, c. 2: 7, c. 3; 11]

(artt. 3, 11, 42, terzo comma, 117, primo e secondo comma secondo, lett. e) ed s); statuto speciale per la Regione Siciliana, art. 14, primo comma, Cost.)

La sentenza dichiara illegittime numerose disposizioni della legge della Regione Sicilia 11 agosto 2015, n. 19, con cui la Regione intendeva favorire la conservazione del **servizio idrico integrato (SII)** nella mano pubblica.

Preliminarmente la Corte distingue la posizione della Sicilia da quella di altri enti ad autonomia differenziata – la Regione Valle d'Aosta e le Province autonome - alle quali la giurisprudenza costituzionale aveva riconosciuto competenze legislative primarie in materia di servizio idrico (v. le sentenze n. 142 del 2015 e 51 del 2016). Secondo la Corte, la potestà legislativa primaria della Sicilia sulle "*acque pubbliche, in quanto non siano oggetto di opere pubbliche di interesse nazionale*" non si estende alla disciplina del SII, in quanto la norma statutaria è da riferire solo alla disciplina demaniale del bene idrico e marittimo, mentre i servizi pubblici sono collocati tra le materie di potestà legislativa regionale concorrente. Trattandosi di competenze meno ampie di quelle delle Regioni ordinarie, ne consegue che anche in Sicilia il SII è oggetto della potestà legislativa residuale ex art. 117, quarto comma, Cost., ai sensi dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. Tale competenza regionale è intersecata dalle competenze statali sulla **tutela della concorrenza** e sulla **tutela della ambiente**, che coprono sia la disciplina della tariffa del servizio idrico integrato, sia le forme di gestione e le modalità di affidamento al soggetto gestore.

Sulla base di tale premessa ogni punto di contrasto tra la norme regionali impugnate dal Governo e la legislazione statale è sistematicamente risolto nel senso della incostituzionalità delle prime, per violazione dell'artt. 117, secondo comma, lett. e) e lett. s), Cost.

In particolare, la sentenza ritiene non compatibili con le regole a tutela della concorrenza le norme (i) che non prevedono un termine di durata per l'affidamento *in house*; (ii) che consentono di affidare la gestione del SII ad enti pubblici privi delle caratteristiche richieste dal diritto europeo per l'affidamento *in house*; (iii) che impongono un onere di motivazione per l'esternalizzazione del SII tramite procedura di evidenza pubblica; (iv) che autorizzano i Comuni alla gestione diretta del servizio in forma associata, attraverso la costituzione di



sub-ambiti, e in forma singola, nei casi in cui essi non abbiano consegnato gli impianti ai gestori del SII e la gestione associata sia anti-economica.

Le norme che consentono la costituzione di sub-ambiti sono ritenute lesive anche della competenza dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, al pari delle norme che affidano la determinazione delle tariffe del SII alla Giunta regionale e che ne prevedono una composizione diversa da quella stabilita dalla legge dello Stato. [F. Corvaja]

## **RISARCIMENTO DA LESIONE DI INTERESSI LEGITTIMI: IL TERMINE DI DECADENZA AL VAGLIO DELLA CORTE**

**Corte Cost., sent. 22 febbraio – 4 maggio 2017, n. 94, Pres. Grossi, Red. Criscuolo**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 30, c. 3, d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104]

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

Il TAR Piemonte solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 30, c. 3, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (in materia di riordino del processo amministrativo), nella parte in cui stabilisce che «[l]a domanda di risarcimento per lesione di interessi legittimi è proposta entro il termine di decadenza di centoventi giorni decorrente dal giorno in cui il fatto si è verificato ovvero dalla conoscenza del provvedimento se il danno deriva direttamente da questo». E' contestata sotto diversi profili la definizione del termine di decadenza.

Secondo la Corte, **«la previsione del termine di decadenza per l'esercizio dell'azione risarcitoria non può ritenersi il frutto di una scelta viziata da manifesta irragionevolezza, ma costituisce l'espressione di un coerente bilanciamento dell'interesse del danneggiato di vedersi riconosciuta la possibilità di agire anche a prescindere dalla domanda di annullamento (con eliminazione della regola della pregiudizialità), con l'obiettivo, di rilevante interesse pubblico, di pervenire in tempi brevi alla certezza del rapporto giuridico amministrativo, anche nella sua declinazione risarcitoria, secondo una logica di stabilità degli effetti giuridici ben conosciuta in rilevanti settori del diritto privato ove le aspirazioni risarcitorie si colleghino al non corretto esercizio del potere, specie nell'ambito di organizzazioni complesse e di esigenze di stabilità degli assetti economici (art. 2377, sesto comma, del codice civile)».**

«La non manifesta irragionevolezza della scelta legislativa appare ancora più chiara laddove si rifletta che **il bilanciamento operato risponde anche all'interesse, di rango costituzionale, di consolidare i bilanci delle pubbliche amministrazioni** (artt. 81, 97 e 119 Cost.) e di non esporli, a distanza rilevante di tempo, a continue modificazioni incidenti sulla coerenza e sull'efficacia dell'azione amministrativa».

**Priva di fondamento è anche la censura di violazione del principio di uguaglianza basata sull'assunto che il legislatore, nell'introdurre il regime della decadenza, anziché quello della prescrizione ordinaria previsto per il risarcimento del danno derivante dalla lesione di diritti soggettivi, avrebbe disciplinato in modo differente situazioni soggettive sostanzialmente analoghe ed ugualmente meritevoli di tutela.** Le due situazioni giuridiche soggettive poste in comparazione sono differenti: entrambe sono meritevoli di tutela, ma non necessariamente della stessa tutela.

Parimenti non fondate sono le censure di illegittimità costituzionale formulate in riferimento agli artt. 24, c. 1 e 2, e 113, c. 1 e 2, Cost., sotto il profilo della violazione del diritto di difesa e del principio di generalità ed effettività della tutela giurisdizionale: la presunta brevità del termine individuato dal legislatore per l'azione risarcitoria autonoma non può essere desunta, a pena di contraddittorietà logica prima ancora che giuridica, da una comparazione con i termini che generalmente caratterizzano la prescrizione ordinaria. Infine, prive di fondamento sono anche le censure relative alla violazione degli artt. 111, c. 1, e 117, c. 1, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e agli artt. 6 e 13 della CEDU, sotto il profilo della violazione del principio del giusto processo. Quanto alla violazione del diritto dell'Unione europea, secondo la consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia, spetta agli Stati membri disciplinare le modalità procedurali dei ricorsi, compresi quelli per risarcimento danni, alla sola condizione che tali modalità non violino i principi di equivalenza ed effettività, e cioè, rispettivamente, non siano meno favorevoli di quelle che riguardano ricorsi analoghi previsti per la tutela dei diritti derivanti dall'ordinamento interno, né rendano praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione. Spetta poi ai giudici interni valutare se le disposizioni esaminate, nel loro contesto ordinamentale e tenuto conto delle finalità che le sorreggono, soddisfino i principi di equivalenza ed effettività. Quanto agli invocati parametri convenzionali, il "diritto a un tribunale" può essere legittimamente limitato, seppure tali limitazioni, giustificate e proporzionate, non possano restringere il diritto a tal punto che esso risulti compromesso nella sua sostanza; cosa che non si verifica nel caso di specie, dal momento che il termine di centoventi giorni non rende impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti. [A. Cossiri]

## **LA DOMANDA RICONVENZIONALE NEL GIUDIZIO DI CESSAZIONE DEGLI EFFETTI CIVILI DEL MATRIMONIO: QUESTIONE INAMMISSIBILE**

**Corte Cost., ord. 12 aprile – 4 maggio 2017, n. 97, Pres. Grossi, Red. Morelli**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 4, c. 10, l. 1 dicembre 1970, n. 898, come sostituito dall'art. 2, c. 3 bis, d.l. 14 marzo 2005 n. 35, convertito, con modificazioni]

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

E' manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento all'art. 4, c. 10, della legge 1 dicembre 1970, n. 898 (Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio), come sostituito dall'art. 2, comma 3-bis, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito con modificazioni «nella parte in cui non prevede che la domanda riconvenzionale eventualmente rassegnata dal convenuto in memoria difensiva ex art. 4, comma 5, l.div. debba ritenersi tempestivamente proposta anche nella successiva fase contenziosa avanti al G.I. [...] nella parte in cui non prevede che la memoria integrativa, avente il contenuto dell'art. 163 c.p.c., debba intendersi ai fini della costituzione in giudizio avanti al G.I. ai sensi dell'art. 165 c.p.c., come invece previsto espressamente per il convenuto».

Il giudice costituzionale rileva che **la Corte di cassazione ha più volte ribadito il principio, che può ritenersi consolidato in termini di diritto vivente, per cui il coniuge resistente nel giudizio di separazione o divorzio, che compaia assistito da**

**difensore nella fase presidenziale, depositando uno scritto difensivo con il quale formuli (come nella specie) anche domande riconvenzionali, deve considerarsi costituito in giudizio sin da tale momento e le domande riconvenzionali debbono considerarsi ritualmente e tempestivamente proposte, senza che ne occorra la riproposizione nella successiva fase innanzi al giudice istruttore** (sezione prima civile, sentenze 28 marzo 2007, n. 7653 e 11 novembre 2009, n. 23910; ordinanza 17 dicembre 2010, n. 25558).

Il rimettente, pur non ignorando l'orientamento interpretativo, ritiene di discostarsene e sostanzialmente chiede un avallo interpretativo, con utilizzo improprio dell'incidente di costituzionalità; inoltre, omette di verificare la possibilità di una interpretazione della norma censurata costituzionalmente conforme; infine, auspica un intervento additivo (per conseguire il medesimo risultato conseguibile in via interpretativa) che è prospettato in termini di irrisolta alternatività. [A. Cossiri]

## **LA VOCAZIONE PAESAGGISTICA DEI BENI CIVICI**

**Corte cost., sent. 21 febbraio-11 maggio 2017, n. 103, pres. Grossi, est. Carosi**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Legge reg. Sardegna 11 aprile 2016, n. 5, artt. 1, comma 12, 4, commi 24-17 e 8, comma 13]

*(omissis)*

Il giudizio riguarda varie disposizioni della legge di stabilità della Sardegna per il 2016, che si raccolgono attorno a tre nuclei tematici.

Il primo e l'ultimo sono affrontati rapidamente: l'allargamento delle limitazioni alle procedure di esecuzione a beneficio di determinati enti e fondi pubblici attiene in modo talmente palese alle materie dell'ordinamento civile e processuale, che la Corte non ritiene nemmeno necessario, per il ricorso statale, fare riferimento a parametri statutari; parimenti evidente è l'illegittimità della norma con cui si vorrebbero esentare, a certe condizioni, i piccoli Comuni sardi dalle sanzioni per avere violato il patto di stabilità 2015.

Più spazio è dedicato al secondo nucleo tematico, che ruota attorno alla sclassificazione (non mero mutamento di destinazione) dei beni di uso civico. Premessa una ricostruzione delle varie categorie di beni, che la Corte raccoglie sotto l'etichetta di "**beni civici**", si osserva come essi, **abbiano perso l'originaria vocazione agro-silvo-pastorale, acquisendo però rilievo paesaggistico**: tanto da essere stati inseriti nel codice dei beni culturali e del paesaggio, attraverso norme che hanno carattere di grande riforma economico-sociale. Dunque, l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. **vieta alla Regione** – che pure è competente in materia di usi civici – **di assumere unilateralmente (senza un'istruttoria in cui sia stato coinvolto lo Stato) decisioni che liberano dal vincolo ambientale porzioni del territorio.**

Per questo sono annullate le norme in questione, e **a maggior ragione quelle che dispongono sclassificazioni ex lege**: benché in linea di massima la Regione possa assumere con legge scelte normalmente amministrative, nel caso **ciò ha l'effetto di rendere priva di qualsiasi dialettica l'istruttoria per la valutazione delle fattispecie concrete in questione**, incorporando esclusivamente le valutazioni dell'amministrazione

regionale, ma escludendo sia la co-pianificazione statale, sia il contraddittorio procedimentale con le comunità intestatarie dei beni. [M. Massa]

## **RIFORMA DELL'UNIVERSITÀ: LEGGE DELEGA, DECRETI LEGISLATIVI E DECRETI MINISTERIALI**

**Corte Cost., sent. del 22 marzo – 11 maggio 2017, n. 104, Pres. Lattanzi, Red. Cartabia**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 8 e 10 del d. lgs. 49/2012]

(artt. 76, Cost.)

La Corte dichiara l'illegittimità degli artt. 8 e 10 del d. lgs. 49/2012 attuativo della l. 240/2010 sulla riforma del sistema universitario per violazione dell'art. 76 Cost. Nel quadro di una generale riorganizzazione del sistema contabile universitario, la legge delega affidava ai successivi decreti legislativi la definizione degli indici per la quantificazione e valorizzazione del costo standard unitario di formazione per studente in corso, cui collegare l'attribuzione all'università di una percentuale della parte di fondo di finanziamento ordinario. Il d.lgs. n. 49 del 2012 ha tuttavia devoluto tutte le scelte sostanziali in merito ai predetti punti a decreti del Ministero dell'Istruzione. Quest'ultimo ha in seguito approvato il decreto 9 dicembre 2014, n. 893, sulla definizione del costo standard unitario, atto emanato con il concorso di organi amministrativi, ma non di quelli parlamentari, senza l'assunzione diretta di responsabilità politica da parte del Governo e, oltretutto, al di fuori del termine previsto per l'esercizio della delega di cui alla legge 240/2010.

La Corte osserva che il Governo può con decreti delegati conferire agli organi amministrativi il compito di emanare normative di tipo regolamentare (sent. 79/1966), disposizioni di carattere tecnico (sent. 106/1967) o atti amministrativi di esecuzione (ord. 176/1998), senza che ciò costituisca sub-delega, illegittima ai sensi dell'art. 76 Cost.; tuttavia non può rimettere a tali atti secondari l'intera disciplina. Proprio con riferimento all'ordinamento universitario, la peculiarità del sistema rende fisiologico il rinvio a fondi e atti amministrativi secondari a cui la legge può rinviare per l'integrazione e lo sviluppo dei propri contenuti sostanziali (sent. 383/1998). "Tuttavia, il decreto legislativo in parola non si è limitato ad affidare ad atti amministrativi l'esecuzione di scelte già delineate nelle loro linee fondamentali negli atti con forza di legge del Parlamento e del Governo. Esso ha invece lasciato indeterminati aspetti essenziali della nuova disciplina, dislocando di fatto l'esercizio della funzione normativa dal Governo, nella sua collegialità, ai singoli Ministri competenti, e declassando la relativa disciplina a livello di fonti sub-legislative, con tutte le conseguenze, anche di natura giurisdizionale, che una tale ricollocazione comporta sul piano ordinamentale". [F. Minni]

## **INFRASTRUTTURE ENERGETICHE E GOVERNO DEL TERRITORIO: IL CASO PUGLIESE**

**Corte cost., sent. 4 aprile – 11 maggio 2017, n. 105, Pres. Grossi, Red. Amato**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[art. 1, l. reg. Puglia 8 ottobre 2014, n. 41, come sostituito dall'art. 1, l. reg. Puglia 11 aprile 2016, n. 7]

(artt. 3, 41, 42, 43, 117, c. 1 e 3, 118, 120, Cost.)

E' illegittima, limitatamente al c. 3, la norma pugliese volta stabilire le **deroghe al divieto di mutamento della destinazione urbanistica** delle aree interessate dall'espianto, abbattimento o spostamento di alberi di ulivo a causa di un'infezione provocata dal batterio della *xylella fastidiosa*.

In particolare, la norma impugnata si pone in contrasto con l'art. 117, c. 3 e con l'art. 118 Cost. Sebbene essa rientri nell'ambito materiale del **"governo del territorio"**, tale classificazione **non può assumere carattere esclusivo** (sent. 383/2005), dovendo rispondere piuttosto ad un criterio **funzionale**: il governo del territorio non è infatti l'unico interesse colpito dalla norma in esame, che infatti incide anche su interessi diversi e ulteriori, quali quelli relativi alle **opere energetiche di interesse strategico nazionale** – e in particolare alla Trans Adriatic Pipeline (TAP) e alla rete nazionale di Snam Rete Gas, cui si riferisce il ricorso –, alla tutela dell'ambiente e alla pubblica incolumità, rientranti nella sfera di competenza statale. Per quanto riguarda in particolare il settore energetico, la legge statale (n. 239/2014) ha provveduto sia a definire i **principi fondamentali** in materia di localizzazione e realizzazione delle infrastrutture energetiche (sentt. 131/2016, 119/2014, 182/2013, 383/2005), sia a individuare nell'**intesa** lo strumento attraverso cui comporre i diversi interessi coinvolti a livello territoriale (249/2016). Le deroghe previste norma censurata esorbitano pertanto dalla competenza regionale, operando valutazioni che sono riservate al legislatore statale. [M. Morvillo]

#### **ANCORA SUL RAPPORTO TRA COMMISSARIO GOVERNATIVO AD ACTA E LEGISLAZIONE REGIONALE**

**Corte cost., sent. 11 aprile - 11 maggio 2017, n. 106, Pres. Grossi, red. Cartabia**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[artt. 4 e 5 della legge della Regione Calabria 20 aprile 2016, n. 10]

(artt. 32, 117, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost.)

Sono costituzionalmente illegittime le disposizioni con le quali vengono individuate le attività odontoiatriche non soggette ad autorizzazione sanitaria o a segnalazione certificata di inizio attività e quelle soggette ad autorizzazione all'esercizio in quanto interferiscono con i poteri del commissario *ad acta* nominato per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario. In particolare confliggono con il suo specifico compito di dare «attuazione alla normativa statale in materia di autorizzazioni e accreditamenti istituzionali, mediante adeguamento della vigente normativa regionale». Entrambe le disposizioni violano quel principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica consistente nel divieto per la Regione di adottare provvedimenti (anche) di natura legislativa che siano di ostacolo all'attuazione del piano di rientro «finalizzati al contenimento della spesa sanitaria e al ripianamento dei debiti» (sentenza n. 14 del 2017). Come precisato da precedente giurisprudenza, infatti, nonostante le funzioni del commissario *ad acta* nominato dal Governo abbiano carattere meramente amministrativo (sentenza n. 361 del 2010), esse devono comunque restare al riparo da ogni interferenza – anche solo potenziale – degli organi regionali, anche qualora questi agiscano per via legislativa (sentenza n. 14 del 2017). [F. Pedrini]

## LA REGIONE CAMPANIA SI DISCOSTA DALLA DISCIPLINA NAZIONALE DELL'ATTIVITA' EDILIZIA

**Corte cost., sent. 4 aprile – 11 maggio 2017, n. 107, Pres. Grossi, red. Barbera**

Giudizio di legittimità costituzionale in via di azione

[Artt. 8, c. 1, lett. l, 17, c. dal 3 al 6, 19, comma 10, 21, c. 1, lett. d e 22, c. 4, lett. a, della legge della Regione Campania 5/04/2016, n. 6]

(Artt. 3, 81, c. 3, 97 e 117, c. 3, Cost.)

L'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale in via d'azione (art. 8 della legge della Regione Campania del 5 aprile 2016, n. 6) incide sulla legge n. 19/2009 della Regione concernente "misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa, attuativa del programma nazionale del c.d. "Piano casa". La valutazione circa la legittimità dell'oggetto in questione va effettuata considerando altresì una norma elevata a parametro interposto: l'art. 36 TUE (D.P.R. n. 380/2001), norma che, la stessa Consulta ritiene essere principio fondamentale nella materia del governo del territorio "nella parte in cui subordina il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria alla riscontrata presenza del requisito della c.d. doppia conformità, cioè della conformità dell'intervento alla disciplina urbanistica ed edilizia in vigore sia al momento della sua realizzazione sia al momento della presentazione della domanda di sanatoria". La norma impugnata, al contrario, permetterebbe di sanare opere conformi alla disciplina regionale così come attualmente formulata e non alla disciplina vigente al momento della loro esecuzione effettiva, generando una sorta di sanatoria surrettizia, tramutando così abusi sostanziali concernenti violazioni delle norme urbanistiche, abusi meramente "di forma". Inoltre si ravvisa anche un profilo di incompatibilità tra la disciplina censurata e il principio di buon andamento delle P.A., sancito dall'art. 97 Cost, in quanto le amministrazioni comunali, ai sensi della rinnovata disciplina non sarebbero poste in condizione di poter conoscere e verificare la data di effettiva esecuzione dei singoli interventi edilizi attinenti il c.d. Piano Casa.

La Corte riscontra un sostanziale scostamento tra la norma impugnata e l'art. 36 TUE, in quanto detta norma afferma che l'opera debba conformarsi alla disciplina contenuta nella legge regionale (n. 19/2009) e non anche, come richiede la norma del TUE, alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente "sia al momento della realizzazione degli stessi interventi, sia al momento della presentazione della domanda"; tale scostamento, ad avviso della Consulta, non appare ragionevolmente giustificato ed è tale da generare confusione circa il corretto significato da attribuire alla norma, determinando così una situazione di ambiguità interpretativa, che rende effettivo il rischio di elusione del principio fondamentale codificato dalla normativa statale. Pertanto, a causa della mancata conformità della norma regionale censurata rispetto alla normativa statale del D.P.R. n. 380/2001, in relazione agli artt. 3 e 97 della Costituzione, la Corte dichiara costituzionalmente illegittimo l'art. 12, c. 4-bis della L. della Regione Campania n. 19/2009, come sostituito dall'art. 8, c. 1, lett. l), della L. della Regione Campania n. 6/2016.

Infine, per quanto attiene la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 21, c. 1, lett. d) della L. della Regione Campania n. 6/2016, la Corte costituzionale la dichiara inammissibile, poiché la censura risulta incoerente rispetto al parametro invocato

dal ricorrente, prospettato nell'art. 44-bis del D.P.R. n. 445/2000, con conseguente violazione dell'art. 117, c. 3 della Costituzione. [B. Savioli]

## **IRRETROATTIVITÀ PENALE E CRITERI ENGELS IN UN'ORDINANZA INTRINSECAMENTE CONTRADDITTORIA**

**Corte Cost., sent.. 5 aprile – 11 maggio 2017, n. 109, Pres. Grossi, Red. Zanon**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 8, co. 1 e 3, e art. 9 d. lgs. n. 8 del 2016]

(Artt. 3, 25, co. 2 e 27, Cost.)

Il Tribunale di Varese impugna alcune disposizioni del **d.lgs. n. 8 del 2016**, che ha sostituito con sanzioni amministrative pecuniarie e accessorie le pene previste per una serie di reati. In particolare, sospetta di illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 25 co. 2 e 17 Cost., i **commi 1 e 3 dell'art. 8**, che prevedono **l'applicabilità delle sanzioni amministrative anche alle violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto legislativo**.

Con riferimento al **principio di irretroattività in materia penale**, la Corte ritiene che le questioni siano **inammissibili per intrinseca contraddittorietà della motivazione**. Il giudice rimettente, infatti, prima muove esplicitamente «dalla tesi per cui il principio costituzionale di cui all'art. 25, secondo comma, Cost. si applica “esclusivamente alle norme penali ed alle pene ivi contemplate”; poi, però, «invocando i «più recenti innesti» della giurisprudenza europea», sostiene che i concetti di sanzione penale e amministrativa devono essere ricavati in concreto, richiamando in proposito la giurisprudenza della Corte EDU ed i cd. criteri Engel, ai fini della qualificazione “sostanzialmente penale” della sanzione “formalmente amministrativa. Secondo la Corte, **il rimettente «non ricorre ai criteri Engel per estendere alla sanzione formalmente amministrativa (ma “sostanzialmente penale” per la CEDU, nell'interpretazione della Corte di Strasburgo) le sole garanzie convenzionali»**. Né, d'altra parte, «sostiene con franchezza, alla luce del carattere punitivo-afflittivo che accomuna le pene in senso stretto alle sanzioni amministrative [...] **che l'art. 25, co. 2, Cost. [...] dovrebbe applicarsi non solo alle prime, ma anche alle seconde, fungendo, in tal caso, i criteri Engel da mero supporto argomentativo** per integrare il significato del parametro costituzionale interno, in vista dell'allargamento della sua sfera di operatività: giacché, come si è visto, egli muove dalla contraria premessa che alle sanzioni amministrative l'art. 25, secondo comma, Cost. non si applichi». **Il giudice a quo «segue invece un terzo percorso, intrinsecamente contraddittorio, in quanto risultante dalla commistione tra premesse peculiari del primo itinerario interpretativo e conclusioni attese solo all'esito del secondo», tentando di ottenere «l'allargamento dell'area di ciò che è penalmente rilevante»**. Tale percorso si pone tuttavia **in contrasto con la giurisprudenza costituzionale**, dato che nella sent. n. 49 del 2015 la Corte ha già escluso «la correttezza dell'assunto secondo cui l'illecito amministrativo [...] appena sia tale da corrispondere, in forza della giurisprudenza della Corte di Strasburgo, ai criteri Engel di qualificazione della “pena”, subirebbe l'attrazione del diritto penale dello Stato aderente, con conseguente saldatura tra il concetto di sanzione penale a livello nazionale e quello a livello europeo». In definitiva, **«questa contraddittorietà tra premesse ed**

**esito del percorso motivazionale seguito determina l'inammissibilità della questione».**

**Anche le questioni sollevate in riferimento all'art. 3 Cost. e all'art. 27 Cost. risultano inammissibili, in questi casi per difetto di rilevanza**, dato che si tratta di censure «costruite sulla misura della sanzione amministrativa di nuova introduzione, nonché sulla sua esecuzione, prospettata come ineluttabile». Tuttavia, la disposizione a tal fine rilevante (art. 3, co. 6, del medesimo d.lgs.) non è applicabile al caso di specie, «tanto che essa non è neppure oggetto di apposita censura». [C. Bergonzini]

## **LEGITTIMA LA PROROGA DELLE TRIVELLAZIONI: PREVALE LA COMPETENZA DELLO STATO**

**Corte cost., sent. 11 marzo - 19 maggio 2017, n. 114, Pres. Grossi, Red. Carosi**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Legge 28 dicembre 2015, n. 208, art. 1, c. 239, c. 240, lett. b) e c), e c. 241]

(artt. 3, 97, 117, primo comma, secondo comma, lett. s), terzo e quarto comma, e 118, Cost., nonché principi di ragionevolezza e di leale collaborazione)

La sentenza respinge i ricorsi delle Regioni Veneto e Puglia contro le norme della legge di stabilità 2016 che prevedono un proroga *ex lege* dei titoli già rilasciati per la coltivazione dei giacimenti di idrocarburi costieri (comma 239), e che intervengono in relazione ai titoli minerari sulla terraferma (comma 240, lett. b) e a mare (comma 240, lett. c).

In particolare, la Corte esclude che la proroga dei titoli sui giacimenti costieri operata dall'art. 1, comma 239, integri una fattispecie di **chiamata in sussidiarietà**, con attrazione allo Stato di una funzione amministrativa nella materia concorrente "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" (l'intervento era denunciato dalle Regioni in quanto non era accompagnato dalla previsione di una intesa con la Regione interessata).

La Corte ascrive la norma censurata non alla materia concorrente dell'**energia**, come accaduto in passato con riferimento a discipline sulla ricerca e coltivazione di idrocarburi (da ultimo, v. la sent. 39 del 2017), bensì alla competenza esclusiva dello Stato in materia di **"tutela dell'ambiente e dell'ecosistema"**, e ciò in base ad un criterio di **prevalenza**, che valorizza (i) l'incidenza della norma sulla disciplina in tema di VIA e di valutazione ambientale strategica (VAS); (ii) le dichiarate finalità di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema del segmento di norma che sancisce il divieto di attività minerarie nelle aree protette e costiere, su cui si inserisce la proroga dell'efficacia dei titoli abilitativi già rilasciati; (iii) il bilanciamento non implausibile compiuto dal legislatore tra esigenza di tutela ambientale, da un lato, e la valorizzazione delle iniziative imprenditoriali in essere ed il generale beneficio in termini occupazionali, finanziari e fiscali da esse derivante, dall'altro.

Quanto alla denunciata violazione dell'art. 97 Cost., la Corte osserva che la proroga *ex lege* dei titoli ed integra una fattispecie di **legge-provvedimento**: l'impossibilità di concreta ponderazione degli interessi coinvolti e di esercizio del potere di autotutela da parte dell'amministrazione "è effetto consustanziale proprio della natura legislativa rivestita dalla disposizione di proroga", e non rende di per sé illegittima la legge, posto che secondo la consolidata giurisprudenza della Corte le leggi provvedimento sono compatibili con l'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione, nessuna disposizione costituzionale



prevedendo una riserva agli organi amministrativi o esecutivi degli atti a contenuto particolare e concreto.

La sentenza, esaminando una censura proposta in riferimento all'art. 3 Cost., precisa che la proroga dei titoli abilitativi ha ad oggetto *solo le concessioni di coltivazione* e non si estende ai permessi di prospezione e ricerca già rilasciati.

Anche le censure sollevate sul comma 240, lett. c), che lamentavano la prorogabilità dei titoli per i giacimenti a mare rilasciati ai sensi della legge n. 9 del 1991, sono respinte come inammissibili o infondate. Secondo la Corte, pur essendo pertinente la materia concorrente della energia, le Regioni *“non hanno alcuna competenza con riguardo alle attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi in mare”*. [F. Corvaja]

## **È LO STATO CHE DETTA LA DISCIPLINA IN MATERIA DI ORARI DI LAVORO**

**Corte cost., sent. 21 marzo-26 maggio 2017, n. 121, Pres. Grossi, Red. Prosperetti**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 21, c. 7 legge Regione Puglia n. 4 del 2010]

(art. 117, cc. 1, 2 lett. l), Cost.)

Il T.A.R. Puglia dubita della legittimità dell'art. 21, c. 7 della l. r. Puglia n. 4 del 2010 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali). La disposizione detta **la disciplina in materia di contratti di lavoro per il personale medico titolare di incarico provvisorio nel settore penitenziario, per i medici del servizio integrativo di assistenza sanitaria e per i medici specialisti**. In attuazione alla suindicata legge, la Giunta regionale ha adottato la **delibera n. 1076 del 2014 che impone a tutte le ASL della Regione «l'obbligo del rispetto nei confronti di tutto il personale sanitario [...] del tetto massimo di quarantotto ore settimanali di lavoro»**, oggetto di sindacato presso il T.A.R. Puglia. **La Corte**, dichiarando fondata la q.l.c., ricorda che oltre a essersi già pronunciata sul punto (sent. n. 149 del 2010) classificando il rapporto di lavoro in oggetto come una prestazione d'opera professionale, in regime di parasubordinazione, **ricorda che la disciplina del lavoro deve essere ricondotta alla materia ordinamento civile, di competenza esclusiva statale. In aggiunta, in presenza di materie di esclusiva competenza statale, le Regioni non possono riprodurre la norma statale** (sentt. n. 29 del 2006, n. 18 del 2013). Per tutte queste ragioni la Corte dichiara la illegittimità dell'art. 21 c. 7 della l. Regione Puglia n. 4 del 2010. [Y. Guerra].

## **LE “NATURALI” CONSEGUENZE DELLA DETENZIONE SU DIRITTI DEL CARCARATO: IL CASO DELLO SCAMBIO DI LIBRI E STAMPA CON L'ESTERNO**

**Corte cost., sent. 8 febbraio-26 maggio 2017, n. 122, pres. Grossi, est. Modugno**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 41-bis, comma 2-quater, lettere a) e c)]

(artt. 15, 21, 33, 34 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 3 e 8 CEDU)

Sullo sfondo di una diatriba che ha visto alcuni Magistrati di sorveglianza contrapporsi all'amministrazione penitenziaria, poi confortata dalla Cassazione, il giudice *a quo* censura le norme in epigrafe in quanto esse, come 'viventi' nella giurisprudenza di legittimità, consentono all'amministrazione penitenziaria di vietare ai detenuti in "41-bis" sia la ricezione dall'esterno, sia l'invio all'esterno di libri e stampa.

Tutte le censure sono rigettate. Non sono violati gli artt. 21, 33 e 34 Cost.: **il diritto all'informazione e allo studio del detenuto è garantito dalla sua possibilità di acquistare stampati tramite l'amministrazione**, e di tenerli presso di sé. Sull'effettivo rispetto di tale diritto vigila la magistratura di sorveglianza.

Non è violato l'art. 15 Cost., per due ragioni concomitanti: *i) lo scambio di stampati con l'esterno non può considerarsi una forma di corrispondenza* solo perché può veicolare determinati pensieri (vicinanza, affetto ecc.) tra mittente e destinatario, giacché altrimenti lo stesso dovrebbe dirsi per lo scambio di qualsiasi oggetto, che analogamente potrebbe avere valore simbolico; *ii) comunque, sebbene la restrizione della libertà personale non annulli la tutela costituzionale dei diritti fondamentali del detenuto, tale tutela sconta le limitazioni che lo stato di detenzione necessariamente comporta* ed è pertanto passibile, di riflesso, di limitazioni (ad es. anche con riguardo ai colloqui). A tale ultimo proposito, esigenze organizzative e logistiche, prima ancora che di ordine e sicurezza, non consentono di aggiungere, alle garanzie già previste per la corrispondenza epistolare, una piena libertà di ricevere e scambiare oggetti.

**Per analoghe ragioni è esclusa la violazione degli artt. 3 e 8 CEDU:** non vengono in rilievo trattamenti degradanti, né la normativa in questione – diversamente da altre, censurate a Strasburgo (visto di censura sulla corrispondenza) – manca di un'adeguata base legale, di limiti alla discrezionalità dell'amministrazione e del collegamento con scopi legittimi. [M. Massa]

## **L'ITALIA NON È OBBLIGATA A PREVEDERE UNA DISCIPLINA SULLA REVOCAZIONE DELLE SENTENZE AMMINISTRATIVE PASSATE IN GIUDICATO**

**Corte Cost., sent. del 7 marzo – 26 maggio 2017, n. 123, pres. Grossi, red. Coraggio**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 106 d.lgs. 104/2010, artt. 395 e 396 c.p.c.]

(artt. 24, 11, 117, primo comma, Cost.)

È infondata la q/c sollevata dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato in merito alla mancanza di una previsione legislativa che disciplini casi di revocazione avverso le sentenze amministrative passate in giudicato. La domanda di revocazione avanzata dai ricorrenti del giudizio principale è connessa a due pronunce della Corte Edu, Mottola c. Italia e Staibano c. Italia, del 4 febbraio 2014, che hanno accertato la violazione da parte dello Stato italiano, con la sent. 4/2007 del Consiglio di Stato, del diritto di accesso a un tribunale di cui all'art. 6 della CEDU, nonché il diritto al rispetto dei propri beni, garantito dall'art. 1 del primo Protocollo addizionale alla CEDU.

L'Adunanza plenaria sostiene che «qualora l'ordinamento non apprestasse lo strumento della revocazione delle sentenze amministrative passate in giudicato per porre rimedio a qualsivoglia violazione accertata dalla Corte EDU, ne risulterebbe violato l'art. 117, primo

comma, Cost., con riferimento all'art. 46, paragrafo 1, della CEDU, che impegna gli Stati contraenti «a conformarsi alle sentenze definitive della Corte [europea dei diritti dell'uomo] sulle controversie nelle quali sono parti». In particolare, l'obbligo di conformazione alle sentenze della Corte Edu, implica, anche cumulativamente, a carico dello Stato condannato: 1) il pagamento dell'equa soddisfazione, ove attribuita dalla Corte ai sensi dell'art. 41 della CEDU; 2) l'adozione, se del caso, di misure individuali necessarie all'eliminazione delle conseguenze della violazione accertata; 3) l'introduzione di misure generali volte a far cessare la violazione derivante da un atto normativo o da prassi amministrative o giurisprudenziali e ad evitare violazioni future. Tuttavia non spetta alla Corte indicare quali siano le misure adatte a realizzare la restitutio in integrum o a porre fine alla violazione convenzionale, «restando gli Stati liberi di scegliere i mezzi per l'adempimento di tale obbligo, purché compatibili con le conclusioni contenute nelle sentenze della Corte Edu». Nel caso di violazione delle norme sul giusto processo la Corte ritiene che la riapertura del processo o il riesame del caso rappresentino, in linea di principio, il mezzo più appropriato per operare la restitutio in integrum. In proposito la Raccomandazione R(2000)2 del 19 gennaio 2000 prevede che l'obbligo conformativo può «in certe circostanze» ricomprendere misure individuali diverse dall'equo indennizzo; che «in circostanze eccezionali» il riesame del caso o la riapertura dei processi si è dimostrata la misura più adeguata, se non l'unica, per raggiungere la restitutio in integrum; che, infine, quest'ultima appare indicata laddove «la parte continui a soffrire conseguenze negative molto serie a causa della decisione interna, che non possono essere adeguatamente rimosse attraverso l'equa soddisfazione». Dalla giurisprudenza della Corte EDU e dalla Raccomandazione emerge quindi come l'obbligo di conformazione alle sentenze della Corte abbia un contenuto variabile e che le misure diverse dall'indennizzo siano solo eventuali e diventino necessarie solo se servono a dare esecuzione alle sentenze della Corte Edu. In particolare l'obbligo di riesame o la riapertura del processo è disposto dalla Corte di Strasburgo solo nelle decisioni nei confronti di Stati i cui ordinamenti interni già prevedono, in caso di violazione delle norme convenzionali, strumenti di revisione delle sentenze passate in giudicato. Non è questo il caso dell'Italia. [F. Minni]

### **C'E' UN LIMITE A TUTTO:**

#### **TETTO RETRIBUTIVO E DIRITTO AD UN COMPENSO PROPORZIONATO**

**Corte cost., sent. 22 marzo – 16 maggio 2017, n. 124, Pres. Lattanzi; Red. Sciarra**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 1, c. 489, l. 23 dicembre 2013, n. 147; art. 23-ter, d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, conv.

Con modif. in l. 22 dicembre 2011, n. 214; art. 13, c. 1, d.l. 24 aprile 2014, n. 66, conv.

Con modif. in l. 23 giugno 2014, n. 89]

(artt. 3, 36, 38, 95, 97, 100, 101, 104, 108, Cost.)

Non sono fondate le censure di legittimità mosse dal giudice rimettente contro le norme che fissano un **“tetto retributivo”** (parametrato sul compenso annuo del Primo Presidente della Cassazione, pari a 240.000 euro) previsto per il personale che intrattenga rapporti di lavoro dipendente o autonomo con pubbliche amministrazioni statali. La fissazione di un tetto retributivo va infatti letta nell'ambito dell'esigenza di **contenere la**

**spesa pubblica e di assicurarne a razionalità e la trasparenza, pur nel rispetto di “requisiti rigorosi” e “senza svilire il lavoro prestato da chi esprime professionalità elevate”.** Tale finalità, di per sé legittima, si realizza, nel caso di specie, attraverso una **disciplina di carattere generale**, dal momento che il tetto retributivo previsto è suscettibile di imporsi a tutti gli apparati amministrativi. Proprio la valenza generale del limite assume valore dirimente (sentt. 178/2015 e 310/2013), valendo ad escludere sia le asserite interferenze con l'autonomia e l'indipendenza della magistratura (sent. 223/2012) – in particolare rispetto a consiglieri di Stato di nomina governativa e consiglieri della Corte dei Conti –, sia la violazione del diritto al lavoro e del principio di proporzionalità tra lavoro e retribuzione, consentendo altresì di attuare una razionale pianificazione delle risorse.

Sono parimenti infondate le censure mosse al divieto, per le amministrazioni e gli enti pubblici, di erogare a beneficio di soggetti **già titolari di trattamenti pensionistici erogati da gestioni previdenziali pubbliche** trattamenti economici onnicomprensivi che, sommati al trattamento pensionistico, superino il **medesimo limite** di 240.000 euro annui. Anche in questo caso, la misura va letta nell'ottica di un contenimento e di una razionalizzazione delle risorse che l'amministrazione può corrispondere a titolo di retribuzioni e pensioni, costituendo un **contemperamento non irragionevole** con il principio di proporzionalità della retribuzione e il diritto al lavoro del pensionato. Non si tratta comunque di una scelta obbligata, restando salva la possibilità per il legislatore di porre in essere, in futuro, una disciplina più flessibile, anche a seguito di una “valutazione ponderata degli effetti di lungo periodo delle discipline restrittive” considerate. [M. Morvillo]

## **IL “TUTORATO” IN MEDICINA GENERALE TRA TUTELA DELLA SALUTE E FORMAZIONE PROFESSIONALE**

**Corte cost., sent. 11 aprile – 11 maggio 2017, n. 126, Pres. Grossi, red. de Pretis**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[artt. 1, comma 2, 2, comma 2, e 17, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 24 maggio 2016, n. 10]

(art. 27, comma 3, del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368, l'art. 117, comma 3, Cost.)

Non è illegittima la disposizione che regola il “tutorato” nell'ambito dei corsi di formazione specifica in medicina generale. Detta norma infatti non viola i principi stabiliti statualmente dall'art. 27, comma 3, del d.lgs. n. 368 del 1999, in quanto contrariamente a quanto sostenuto dall'Avvocatura dello Stato, non rientra «nella materia della “tutela della salute”, di potestà legislativa concorrente». Come già precisato dalla sentenza n. 316 del 1993, valorizzandone il carattere pratico-professionale, «la formazione specifica in medicina generale rientra nell'ambito della materia “addestramento e formazione professionale”» riservata alla potestà legislativa provinciale *esclusiva*. «La circostanza che la disposizione impugnata possa incidere anche sulla “tutela della salute”», infatti, non incide sulla «sua prevalente inerenza alla formazione professionale, che costituisce [il suo]

specifico oggetto». Pertanto «la disposizione provinciale impugnata costituisce legittima espressione della potestà legislativa della Provincia autonoma di Bolzano». [F. Pedrini]

## **DEPENALIZZAZIONI: INCERTEZZA NORMATIVA DELLA DELEGA E DISCREZIONALITÀ DEL LEGISLATORE DELEGATO**

**Corte Cost., sent. 12 aprile – 26 maggio 2017, n. 127, Pres. Grossi, Red. Zanon**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 1, co. 3 e art. 8, co. 1, D. LGS. n. 8 del 2016]

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

Il Tribunale di Bari ha sollevato **due distinti ordini di questioni di legittimità costituzionale del d.lgs. n. 8/2016. Il primo è relativo all'art. 1, co. 3**, che ha previsto la depenalizzazione dei reati puniti con pena pecuniaria nei limiti delle fattispecie previste da leggi extra codice, escludendo quindi i reati previsti dal codice penale, e in particolare dall'art. 392 c.p. (oggetto del giudizio a quo). **Il secondo ordine di censure – legate alle prime da una rapporto di subordinazione logica «di tutta evidenza» per quanto non esplicitato dall'ordinanza di rimessione – riguarda l'applicazione retroattiva (ex art. 8, co. 1) delle sanzioni amministrative dettate per gli illeciti depenalizzati.**

Ritenuta **inconferente la questione relativa all'art. 77 Cost.** (cfr. da ultime le sentt. n. 84/2017 e n. 44/2016), **la Corte dichiara non fondata la questione “principale”,** su cui ci si concentra, cioè quella relativa alla **violazione**, da parte dell'art. 1, co. 3, del decreto legislativo, **dei principi e criteri direttivi della legge delega (e quindi dell'art. 76 Cost.).** Il riferimento è in particolare all'**art. 2, co. 2, della legge delega** (n. 67/2014), che detta il criterio: «trasformare in illeciti amministrativi tutti i reati per i quali è prevista la sola pena della multa e dell'ammenda».

**Dal punto di vista testuale**, la Corte concorda con il remittente che «la scelta di escludere dalla depenalizzazione i reati del codice puniti con pena pecuniaria non trova riscontro esplicito nella legge delega»; anzi, **«la clausola generale di depenalizzazione sembra fare indistinto riferimento a “tutti i reati” puniti con la sola pena pecuniaria».** Immediatamente dopo, nota tuttavia che «la stessa lettera della legge delega contiene **elementi ulteriori**, che inducono a dubitare di tale conclusione»: il riferimento è alle disposizioni seguenti del medesimo art. 2, che, «nel dettare direttive specifiche per i reati del codice penale [...] ha inserito nell'elenco delle fattispecie da depenalizzare anche taluni reati del codice puniti con la sola pena pecuniaria». La conclusione è che **«il complessivo tenore testuale di questa parte della legge delega ne rende incerto, in un passaggio chiave, il contenuto normativo».**

Versandosi nella predetta circostanza, la Corte richiama la propria **costante giurisprudenza**, secondo cui «il **contenuto della delega legislativa**, e dei suoi principi e criteri direttivi, deve essere identificato accertando il complessivo contesto normativo e le finalità che la ispirano»; che la medesima giurisprudenza «chiarisce che **la delega non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato**, che può essere più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge di delega» e che **«l'attività del delegato deve inserirsi in modo coerente nel complessivo quadro normativo, rispettando la ratio della legge delega»** (sentt. n. 250 e n. 59 del 2016, n. 146 e n. 98 del 2015, n. 119 del 2013).

In tale prospettiva, la Corte sottolinea che «**la rilevata esistenza di oggettive incertezze nella stessa ricostruzione del coerente significato di taluni principi e criteri direttivi accentua la responsabilità del legislatore delegato**, il quale deve procedere all'approvazione di norme che si mantengano comunque nell'alveo delle scelte di fondo operate dalla legge delega (sentenza n. 278 del 2016), senza contrastare con gli indirizzi generali desumibili da questa (sentenze n. 229 del 2014, n. 134 del 2013 e n. 272 del 2012)».

Nel contesto giurisprudenziale così delineato, **la disposizione impugnata «non viola i principi e criteri direttivi della legge delega»**. La scelta del Governo di assumersi «consapevolmente la responsabilità di effettuare una specifica scelta di “riempimento” normativo, alla luce di una plausibile interpretazione dell'art. 2 della legge n. 67 del 2014» emerge infatti sia **dagli argomenti contenuti nella relazione illustrativa allo schema di decreto** trasmessa al Senato, sia dal **parere della Commissione giustizia della Camera dei deputati** espresso in data 3 dicembre 2015 (sul rilievo dei pareri delle Commissioni parlamentari cfr. sentt. n. 250 del 2016 e n. 173 del 1981, n. 308 e n. 193 del 2002; sulla mancata censura parlamentare come argomento per sostenere l'assenza di eccesso di delega cfr. sent. n. 47 del 2014).

Dal complesso di tali elementi la Corte ricava che «la consapevole scelta del legislatore delegato di interpretare i principi e i criteri direttivi della delega nel senso che le fattispecie di reato inserite nel codice penale, punite con sola pena pecuniaria, sono escluse dalla depenalizzazione, ha costituito **legittimo esercizio della discrezionalità spettante al Governo nella fase di attuazione della delega**, nel rispetto della ratio di quest'ultima e in coerenza con esigenze sistematiche proprie della materia penale». [C. Bergonzini]

## **LA CONSULTA CHIARISCE I LIMITI DELL'INTERVENTO REGIONALE IN MERITO ALLA DISCIPLINA DELLE COMPETENZE DELLE AGENZIE REGIONALI PER LA PROTEZIONE AMBIENTALE**

**Corte Cost., Sent. 21 maggio – 7 giugno 2017, n. 132, Pres. Grossi, Red. Coraggio**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[art. 16 della legge della Regione Molise 4 maggio 2016, n. 4, recante *Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2016-2018 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali*]

(artt. nn. 117, co. 2, lettere p) ed s), e 118 Cost.)

È costituzionalmente illegittima, per violazione dell'art 117, co 2, lett s) Cost., la normativa regionale impugnata nella parte in cui ha previsto l'ampliamento delle attribuzioni della Agenzia regionale per la protezione ambientale della Regione Molise.

Secondo il Giudice delle leggi, infatti, l'art. 16 della L.R. Molise, n. 4 del 2016 risulterebbe viziata poiché la Regione avrebbe attribuito all'Agenzia regionale funzioni e compiti ulteriori rispetto a quanto previsto dalla norma statale di riferimento (d.l. n. 496 del 1993, che ne ha definito natura e funzioni), così come precisate nella L.R. 13 dicembre 1999, n. 38, recante *Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale del Molise (A.R.P.A.M.)*.

Nel costruire il proprio iter motivazionale la Consulta, in primo luogo, ricorda che, nell'intento del legislatore statale che ha istituito il sistema delle Agenzie regionali in materia, l'autonomia diviene un requisito qualificante, sia di ogni singola Agenzia, sia «del sistema in generale», precisando come l'essenzialità di tale requisito risiederebbe nel suo essere indispensabile garanzia del «rispetto dei criteri operativi, puramente tecnico-scientifici, cui il sistema stesso deve attenersi.

In secondo luogo, la Corte rileva come la normativa regionale avrebbe attribuito all'Agenzia in commento una serie di competenze che non rispetterebbero siffatta autonomia. Secondo i giudici, infatti, con la disposizione impugnata la Regione avrebbe attribuito all'ARPAM «funzioni di amministrazione attiva in materia non solo di ambiente ma anche di energia» (e quindi non funzioni legate ad attività tecniche di prevenzione, di vigilanza e di controllo ambientale, quali quelle previste nel decreto-legge succitato). Funzioni che, «essendo espressione di discrezionalità amministrativa in senso proprio, comportano una ponderazione degli interessi coinvolti [...] e quindi sono soggette alle direttive degli organi rappresentativi titolari della "politica" ambientale».

Conseguentemente, risultando la materia della «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» rimessa alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, co. 2, lettera s, Cost.),

la normativa regionale, avrebbe «invaso una sfera di competenza riservata» intervenendo «in evidente contrasto con la normativa statale posta dal d.l. n. 496 del 1993». [C. Drigo]

## **TRIBUTI PROPRI E PROPRI DERIVATI: LA SICILIA NON PUÒ MODIFICARE LE DISPOSIZIONI STATALI**

**Corte Cost., sent. del 22 marzo – 7 giugno 2017, n. 134, pres. Lattanzi, red. Coraggio**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[legge della Regione siciliana 17 marzo 2016, n. 3 - Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2016. Legge di stabilità regionale]

(artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, Cost.)

I tributi istituiti con legge statale, quale il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, sono tributi statali e non "propri" delle Regioni, nonostante l'attribuzione del gettito sia destinata queste ultime. Stessa disciplina è valida per i cc.dd. tributi propri derivati locali, istituiti e regolati dalla legge statale ed il cui gettito è attribuito agli enti locali. «La disciplina di questi tributi –, analogamente a quella delle addizionali regionali, istituite con leggi statali, sulle basi imponibili di tributi erariali – è riservata, dunque, alla legge statale, con la conseguenza che, da un lato, il legislatore statale può introdurre norme non solo di principio, ma anche di dettaglio, e, dall'altro, l'intervento del legislatore regionale può integrare detta disciplina solo entro i limiti stabiliti dalla legislazione statale stessa».

Molte delle q/c sollevate sono fondate perché la legge della Regione Sicilia impugnata è intervenuta a modificare la normativa tributaria travalicando la propria competenza legislativa di cui all'art. 117, secondo comma, lettere e) e s) e i limiti della propria autonomia finanziaria. Ciò in particolare con riferimento alla soggettività passiva del tributo, alla riduzione del tributo in relazione all'aumento della percentuale di raccolta differenziata, alla riduzione generalizzata del tributo speciale dal 1° gennaio 2017 per gli

scarti, i sovralli, i fanghi anche palabili, alla esclusione dell'addizionale di cui al comma 4 per i Comuni al ricorrere di determinate condizioni, alla modifica della destinazione del tributo. La legge siciliana è illegittima anche nelle parti in cui ha introdotto eccezioni alla disciplina statale in tema di impianti di distribuzione di carburanti per le macchine strumentali all'agricoltura, modifiche alla natura dell'accisa statale e limitazioni all'applicazione della disciplina statale. Inoltre, con riferimento alla tassa automobilistica, questa non è qualificabile come tributo proprio della Regione, ma rientra nella competenza esclusiva dello Stato, e, dunque, la Regione – cui il legislatore ha solo attribuito il gettito della tassa, l'attività di riscossione e un limitato potere di variazione dell'importo – non può disporre esenzioni. Sono pertanto illegittime le disposizioni della legge regionale che prevedono l'esclusione della tassa per una serie di veicoli, in base a criteri diversi da quelli individuati dalla legge dello Stato. [F. Minni]

Forum di Quaderni Costituzionali