

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

a cura di

Alessandro Candido, Edoardo Caterina, Damiano Censi, Fabrizia Covino, Giacomo Delledonne, Michele Massa (coord.), Riccardo Cabazzi, Elio Sparacino

numero 3 del 2018
(aprile-giugno 2018)

Dal numero 1/2018, *Quaderni costituzionali* cambia il proprio modo di seguire l'attività di Palazzo della Consulta. Attraverso la rubrica denominata *Orizzonti di giurisprudenza costituzionale*, la rivista cartacea approfondirà lo stato e soprattutto le prospettive della giurisprudenza. Nel *Forum*, questa rubrica e il *Monitore della giurisprudenza costituzionale* (ora coordinato da Corrado Caruso) proseguiranno lo spoglio e la segnalazione delle principali questioni pendenti e decise. Per migliorare l'integrazione tra le rubriche e la loro fruibilità, il *Bollettino* – che già da tempo riporta, quando possibile, data e relatore di ogni questione segnalata – conterrà collegamenti ipertestuali ai numeri del *Monitore* nei quali sono riassunte le sentenze citate e anche, quando occorre, a precedenti numeri del *Bollettino*.

Ricorsi in via d'azione

Ricorso n. 18 del 2018

ESERCIZIO VENATORIO VS. TUTELA DELLA FAUNA (E DELL'AMBIENTE)

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, depositato in cancelleria il 2 marzo 2018, in GU, 1a serie speciale, n. 14 del 2018 (u.p. 8 gennaio 2019, rel. Viganò)

[legge della Regione Veneto 29 dicembre 2017, n. 45, art. 67]

(Cost., artt. 117, co. 2, lett. s,
in riferimento agli artt. 12, co. 5 e 14, co. 5 della legge 11 febbraio 1992, n. 157)

Il Governo ha impugnato la legge regionale veneta n. 45 del 2017, che all'art. 67 regola la c.d. **mobilità venatoria**, prevedendo la possibilità, per i cacciatori della Regione Veneto, di "esercitare la caccia in mobilità alla selvaggina migratoria fino ad un massimo di trenta giornate nel corso della stagione venatoria anche in ambiti territoriali di caccia del Veneto diversi da quelli a cui risultano iscritti, con esclusione della Zona Lagunare e Valliva, previa autorizzazione rilasciata dal sistema informativo" (co. 2) sviluppato dalla Giunta regionale. Tale sistema informativo, quindi, "autorizza l'accesso giornaliero ad un numero di cacciatori comunque non superiore alla differenza tra i cacciatori iscritti

all'Ambito territoriale di caccia ed i cacciatori ammissibili sulla base dell'indice di densità venatoria massima stabilito annualmente dalla Giunta regionale" (co. 3).

Il ricorrente in via principale ritiene tali norme incostituzionali per violazione dell'art. 117, co. 2, lett. s), Cost., in riferimento alla normativa interposta di cui agli articoli 12, co. 5, e 14, co. 5, della legge 11 febbraio 1992, n. 157, contenente le "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio". In particolare, la predetta normativa prevede i casi in cui l'attività venatoria è consentita, mentre, da un lato, la legge regionale impugnata disciplina **ipotesi ulteriori rispetto a quelle stabilite a livello statale**; dall'altro, anche **l'autorizzazione all'esercizio venatorio in mobilità** (cioè in un ambito territoriale diverso da quello di iscrizione) **viene regolata in modo difforme** rispetto a quanto previsto dalla legge dello Stato, dove la deroga al sistema degli ATC (Ambiti Territoriali di Caccia) è consentita solo in presenza di un provvedimento dell'amministrazione competente e previo consenso degli organi di gestione.

Poiché le norme nazionali poc'anzi menzionate sono poste a **presidio della fauna selvatica** e, più in generale, a **tutela dell'ambiente** (da intendersi come valore costituzionale primario e assoluto; cfr. ad es. Corte cost., n. 197 del 2014), secondo lo Stato il contrasto con le medesime si traduce senz'altro in una violazione dell'art. 117, co. 2, lettera s), della Costituzione. [A. Candido]

Ricorso n. 20 del 2018 LA LEGGE PROVINCIALE PUO' FAVORIRE L'ESODO ANTICIPATO DEL PERSONALE?

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 marzo 2018 (del Presidente del Consiglio dei ministri), in GU 1a serie speciale, n. 15 del 2018

[Legge della Provincia autonoma di Trento n. 18 del 29 dicembre 2017 art.17]

(Cost., artt. 3, 81, 117.2 lettera l) e o), 117.3)

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna la legge di stabilità provinciale della Provincia autonoma di Trento per il 2018, ed in particolare l'art. 17 che prevede la promozione in "via sperimentale e fino al 31 dicembre 2020 dell'adozione di misure volte ad incentivare l'esodo del personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato che si dimette dal servizio anticipatamente rispetto al termine della pensione, al fine di favorire il ricambio generazionale del proprio organico".

La norma – secondo il ricorrente – contrasterebbe con numerosi **principi dell'ordinamento giuridico**, tra cui quelli **in materia di risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro**, e principi costituzionali. In particolare non quantificando né garantendo copertura ai maggiori oneri previdenziali derivanti da un anticipo del trattamento di fine servizio, contrasterebbe con **l'art. 81 della Costituzione**, così come con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione che devolve **alla competenza legislativa esclusiva dello stato la materia della previdenza sociale**; l'art. 6 dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige permetterebbe alla Provincia di emanare norme legislative integrative delle disposizioni delle leggi dello Stato in questa materia, ma non di sostituirsi ad esse. Violerebbe inoltre il **principio di eguaglianza** sancito all'art. 3 della Costituzione in quanto non essendo applicabile a tutte le amministrazioni pubbliche e private comporterebbe una diversità di trattamento ingiustificata. Sarebbe rilevabile un'antinomia infine con l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione che devolve alla

competenza legislativa esclusiva dello stato la materia dell'**ordinamento civile** includente, secondo giurisprudenza della Corte Costituzionale, la disciplina del rapporto di lavoro, che deve essere uniforme sul territorio nazionale ed imporsi anche alle regioni a statuto speciale (sentenza 151 del 2010). In ogni caso, argomenta il ricorrente, accedendo alla pensione di anzianità il soggetto determinerebbe minori entrate per l'ente previdenziale violando l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, essendo la materia del **coordinamento della finanza pubblica** riservata alla legislazione dello stato nella determinazione dei suoi principi fondamentali in quanto materia di legislazione concorrente. [D. Censi]

Ricorso n. 21 del 2018
PIOGGIA DI RICORSI DELLE REGIONI CONTRO LA LEGGE DI BILANCIO 2018 (1):
REGIONE VENETO

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 marzo 2018 (della Regione Veneto) (u.p. 19 febbraio 2019, relatori per parti separate Morelli, Cartabia, Barbera, Zanon, de Pretis)

[Legge 27 dicembre 2017, n. 205, (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), art. 1, commi 37, 70, 71, 499, 679, 682, 683, 778, 1072, 1079, 1080]

(Cost., artt. 3; 5; 32; 38, commi 3 e 4; 81; 97; 117, commi 2, 3 e 4; 118; 119; 120)

Come si vedrà di seguito, numerosissime disposizioni della legge di bilancio 2018 (l. 205/2017) sono state impugnate da diverse regioni (Veneto, Toscana, Sicilia, PAT, Valle d'Aosta e Sardegna). Il ricorso senz'altro più corposo è quello della Regione Veneto che, articolato in otto motivi, mira a colpire ben 11 commi della legge. Il primo motivo tocca senz'altro il punto più rilevante: la **proroga del blocco degli aumenti dei tributi regionali propri e delle addizionali regionali** (comma 37). Tale blocco viene prorogato di anno in anno dal 2015, quando venne disposto per la prima volta dalla l. n. 208, comma 26. La Regione Veneto aveva fin da subito impugnato la disposizione, ma la Corte, con sent. n. 135/2017 aveva ritenuto inammissibile il ricorso. La Regione torna a denunciare la violazione della autonomia finanziaria regionale (artt. 117, comma 3 e 119, comma 2) e la irragionevolezza (nel senso di non proporzionalità) di un blocco giustificato solamente da un generico intento di contenere il livello complessivo della pressione tributaria. A ciò si aggiunga che le Regioni si trovano "tra il martello di una giurisprudenza costituzionale che giustamente richiede loro di continuare a garantire trasferimenti agli enti locali per i servizi, e l'incudine di un pesante sistema di tagli, cui però le stesse non possono reagire aumentando la pressione fiscale regionale", con pregiudizio del buon andamento della PA. In particolare, la Regione Veneto stima mancate entrate per oltre un miliardo e centocinquanta milioni di euro. Con il paradosso che deroghe al blocco sono possibili solo per le Regioni "non virtuose" in disavanzo. Si lamenta inoltre anche la tecnica legislativa adoperata, che porta a un sospetto regime di "transitorietà permanente" e che provoca la sottrazione delle misure a un serio confronto parlamentare.

Il secondo motivo riguarda il **comma 70, con il quale si finanzia, per il 2018, l'assistenza degli alunni disabili**. La disposizione contrasterebbe con l'art. 38 in quanto **si configura come una misura una tantum** e non consente alle Regioni la necessaria pianificazione del servizio, data l'incertezza per gli anni successivi, con violazione del diritto all'assistenza, dell'art. 119 (finanziamento integrale delle funzioni pubbliche attribuite

agli EELL) e dell'art. 97. **Le risorse stanziare (75 mln) sarebbero oltretutto incongrue con il fabbisogno riscontrato dallo stesso governo (112 mln)**, e ciò sarebbe in violazione di quanto affermato dalla Corte nella [sent. n. 275/2016](#) e alla luce dell'art. 119 Cost. L'assistenza agli alunni disabili è infatti una competenza che le Regioni hanno "ereditato" dalle Province, e la Corte ha escluso che i processi di riorganizzazione istituzionale possano comportare arbitrarie decurtazioni finanziarie rispetto alle esigenze di funzionamento.

Viene poi impugnato il comma 71, che disciplina **l'utilizzo delle risorse del Fondo per il rinnovamento del parco mezzi del trasporto pubblico regionale** e locale, prevedendo la possibilità di destinare 100 mln € delle risorse stanziare per progetti di mobilità sostenibile. Il Veneto lamenta che la definizione dei criteri per l'impiego di tali risorse avvenga con DM, **senza alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni, in violazione del principio di leale collaborazione** e contrariamente a quanto stabilito dalla [sent. 211/2016](#) (sempre in tema di trasporto pubblico locale). Di tenore simile le impugnative dei commi 1072, 1079 e 1080. Anche qui i rilievi attengono principalmente al mancato coinvolgimento delle Regioni e quindi alla violazione del principio di leale collaborazione. Anche qui si tratta di norme istitutive di fondi (il "Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese" e il "Fondo per la progettazione degli enti locali") destinati a finanziare interventi su materie che la Regione ritiene di competenza concorrente (o comunque intrecci di materie in cui non è ravvisabile la prevalenza esclusiva dello Stato), senza che siano previste, nella fase attuativa di ripartizione delle risorse, adeguate forme di coinvolgimento regionale (in un caso si prevedono DPCM, in un altro DM).

Ancora sul principio di leale collaborazione, la Regione propone censure avverso il comma 499 che prevede l'istituzione di "distretti del cibo", demandando la disciplina attuativa a DM "sentita" la Conferenza permanente Stato/Regioni, e non previa intesa, come richiederebbe il principio di leale collaborazione, vista la competenza residuale regionale in materia di agricoltura.

Di seguito, il ricorso si volge contro **altri tre commi (679, 682, 683) che in combinato sortiscono l'effetto di porre a carico dei bilanci regionali gli incrementi di spesa derivanti dal rinnovo del contratto del personale dipendente e convenzionato con il SSN, e ciò a invarianza del concorso dello Stato al finanziamento del Fondo sanitario nazionale**. Tali norme: sarebbero viziate da irragionevolezza, dal momento che solo l'incremento dei costi contrattuali nel comparto sanitario non verrebbe compensato da un incremento nello stanziamento di risorse; avrebbero il naturale effetto di provocare un taglio nei servizi con pregiudizio del diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost.; sarebbero state poste in modo del tutto unilaterale, senza coinvolgimento delle regioni, e quindi in violazione del principio di leale collaborazione; impedirebbero una corretta programmazione della spesa sanitaria regionale e contrasterebbero pertanto con l'art. 97 Cost. e indirettamente anche con l'autonomia di spesa delle Regioni.

Di particolare rilievo appare infine l'impugnativa avverso il **rinvio al 2020 dell'entrata in vigore dei nuovi meccanismi di finanziamento delle funzioni regionali stabiliti dal d.lgs. 68/2011, emanato in attuazione della l. 49/2009**. In particolare, si tratta delle nuove modalità di determinazione dell'addizionale regionale IRPEF, della nuova compartecipazione IVA basata sulla territorialità della riscossione del gettito, soppressione di taluni trasferimenti statali e l'istituzione di un fondo perequativo alimentato dal gettito IVA determinato in modo da garantire l'integrale finanziamento delle spese LEP. La Regione lamenta che il rinvio si è protratto già per sette anni in assenza di una valida ragione che lo possa giustificare. A venire violato sarebbe l'art. 119, di cui la l. 49/2009 costituisce una attuazione. [E. Caterina]

Ricorso n. 22 del 2018
PIOGGIA DI RICORSI DELLE REGIONI CONTRO LA LEGGE DI BILANCIO 2018 (2):
PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 marzo 2018 (della Provincia autonoma di Trento) (u.p. 19 febbraio 2019, rel. Carosi)

[Legge 27 dicembre 2017, n. 205, (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), art. 1, comma 828]

(Cost., artt. 3; 81, comma 6; 97, comma 1; 119, comma 1; 120, comma 2; Statuto T.A.A., artt. 8, 16, 70, 79, 80, 81, 103, 104, 107)

Il ricorso della Provincia autonoma di Trento si inserisce in un quadro legislativo complesso. La Provincia ha chiesto che venga dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 828 della legge di bilancio 2018. Si tratta di un comma che si limita alla mera abrogazione del comma 483 della legge di bilancio 2017 (l. 232/2016); a sua volta tale comma escludeva le Regioni a statuto speciale e le PP.AA. dalla applicazione dei commi 475 e 479 della stessa legge. Tali commi prevedono **sanzioni per il mancato raggiungimento dell'obbligo dell'equilibrio di bilancio e premi per gli enti che invece rispettino l'obbligo. Peraltro, le Regioni a statuto speciale e PP.AA. sono incluse nel sistema sanzionatorio ed escluse da quello premiale.** Contro tale assetto già era stato proposto ricorso, pur in costanza del comma 483. La Corte con sent. 101/2018 ha dichiarato costituzionalmente illegittimo il comma 475 "nella parte in cui prevede che gli enti locali delle Province autonome di Trento e di Bolzano e della Regione Friuli-Venezia Giulia sono tenuti a versare l'importo della sanzione per il mancato conseguimento dell'obiettivo di finanza pubblica al bilancio dello Stato anziché a quello delle suddette autonomie speciali". Ora la P.A. si volge contro la reviviscenza dei due commi e sostiene l'illegittimità costituzionale del nuovo assetto per **contrasto con le norme statutarie, che invece prevedono la competenza delle PP.AA. a disciplinare la materia in attuazione della normativa statale, in quanto titolari della potestà legislativa primaria e della potestà amministrativa in materia di finanza locale** ai sensi degli articoli 80 e 81, comma 2, dello Statuto e delle funzioni di coordinamento finanziario nei confronti degli enti territoriali del sistema locale e le corrispondenti funzioni di vigilanza e sanzionatoria ai sensi dell'art. 79 dello Statuto. Oltre a ciò la P.A. contesta anche il meccanismo sanzionatorio per come è strutturato, rilevandone la irragionevolezza, atteso che esso non agisce sul versante del contenimento delle spese, ma ha natura pecuniaria e automatica e finisce con l'aggravare una situazione finanziaria già compromessa. [E. Caterina]

Ricorso n. 24 del 2018
PIOGGIA DI RICORSI DELLE REGIONI CONTRO LA LEGGE DI BILANCIO 2018 (3):
REGIONE AUTONOMA SICILIANA

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 marzo 2018 (della Regione siciliana), in GU 1a serie speciale, n. 17 del 2018 (u.p. 19 febbraio 2019, rel. Amato)

[Legge di Bilancio 27 dicembre 2017 n. 205 art. 1 commi 829 e 830 primo periodo e correlata illegittimità sopravvenuta dell'art. 1 commi 418 e 419 l. 23 dicembre 2014 n. 190]

(Cost., artt. 3, 5, 116, 117.3, 119, 120; artt. 20 e 43 dello Statuto della Regione Sicilia)

La Regione siciliana ha impugnato il bilancio di previsione dello stato per il 2018 ed il bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020 laddove da un lato prevede **l'aggiunta di 70 milioni di euro, a carico del bilancio della regione Sicilia, alla somma da destinare ai liberi consorzi** del territorio della regione autonoma (escludendoli peraltro dal computo della spesa corrente), dall'altro **impegna l'ente autonomo ad aumentare la spesa complessiva per gli investimenti** in misura non inferiore al 2% per ciascun anno dal 2018 al 2022.

Lo Stato – afferma la Regione in relazione allo stanziamento di 70 milioni di euro – avrebbe dovuto collocare la disciplina impugnata “nell’ambito della riscrittura delle norme di attuazione in materia di rapporti finanziari e avrebbe dovuto assegnarla alla Commissione paritetica appositamente istituita”, violando, così non facendo, il **principio pattizio e di leale collaborazione** contenuto negli articoli 43 dello Statuto Regionale e 5 e 120 della Costituzione. In relazione alla seconda delle norme impuginate, contenuta nel comma 830 primo periodo dell’art. 1 della legge di bilancio, la Regione ricorda che l’art. 27 della l. 42/2009 sul federalismo fiscale, nonché l’art. 119 della Costituzione prevedendo l’autonomia Finanziaria degli enti regionali, pongono “una riserva di competenza alle norme di attuazione degli Statuti per modificare la disciplina finanziaria degli enti ad autonomia differenziata”, comportando che una variazione di tal genere necessiti di essere oggetto di un apposito Accordo con la regione interessata.

Il ricorrente afferma quindi che **gli Accordi in essere** tra lo Stato e la Regione Sicilia (uno del 20 giugno 2016 e l’altro del 12 luglio 2017) **non determinino altro che il perseguimento dei fini di riduzione della spesa corrente e di incremento della spesa per investimenti “senza l’indicazione di alcun obbligo preciso riguardo a durata e consistenza”**. A baluardo di tale scostamento procedurale operato dallo Stato – precisa la Regione – non può neppure essere eretta l’esigenza, già invocata in tal senso dalla Corte Costituzionale, di rispettare i vincoli di Bilancio concordati in seno all’Unione Europea ([sentenza n. 19 del 2015](#)) e di provvedere pertanto all’equilibrio delle finanze statali, posto che la norma non riguarda il consolidamento dei conti pubblici ma quanto e per quanto tempo aumentare la spesa per investimenti, elemento che peraltro “non costituisce elemento coesistente alla manovra” e pertanto avrebbe potuto e dovuto essere successivamente negoziato con la Regione nel rispetto del principio di leale collaborazione.

Sottolinea infatti la Regione Sicilia come il Giudice Costituzionale abbia più volte rilevato “l’ampiezza degli ambiti di intervento del legislatore statale in una materia trasversale come il coordinamento della finanza pubblica” ma allo stesso tempo abbia sempre ribadito come lo stesso non possa “alterare il riparto costituzionale delle competenze”. Rimarca conseguentemente l’ente autonomo che qualora si ritenesse legittima la suddetta norma in quanto espressione della funzione di coordinamento della finanza pubblica, si presupporrebbe la cessione allo stato della facoltà di incidere non solo sull’autonomia di spesa della regione ma anche su ogni altro tipo di competenza regionale financo esclusiva. Non potendo dunque ricondurre alle esigenze di equilibrio di finanza pubblica la norma impugnata, e stante l’indicazione quale unica destinataria della suddetta disposizione della Regione Sicilia, il ricorrente chiede la dichiarazione dell’illegittimità costituzionale della norma impugnata ai sensi degli articoli 3, 5, 116, 117.3, 119, 120 della Costituzione. [D. Censi]

Ricorso n. 25 del 2018
PIOGGIA DI RICORSI DELLE REGIONI CONTRO LA LEGGE DI BILANCIO 2018 (4):
REGIONE TOSCANA

Ricorso della Regione Toscana, depositato in cancelleria il 6 marzo 2018,
in GU, 1a serie speciale, n. 18 del 2018 (u.p. 19 febbraio 2019, rel. Sciarra)

[Legge 27 dicembre 2017, n. 205, art. 1, comma 454]

(Cost., artt. 117, co. 3, e 119, co. 2)

La Regione Toscana contesta l'art. 1, comma 454, della legge di bilancio 2018, che in un'ottica di razionalizzazione della spesa per il personale degli enti ed aziende del Servizio sanitario nazionale, stabilisce che **la spesa per il personale sanitario sia soggetta ad una variazione dello 0,1 per cento annuo**. Per la ricorrente tale previsione dovrebbe implicare che la Regione è considerata adempiente, per gli anni dal 2013 al 2019, ove abbia raggiunto l'equilibrio economico e abbia attuato, negli anni dal 2015 al 2019, un percorso di graduale riduzione della spesa di personale, ovvero una variazione dello 0,1 per cento annuo, fino al totale conseguimento nell'anno 2020 degli obiettivi di contenimento della spesa indicati all'art. 2, commi 71 e 72, della legge n. 191 del 2009.

La ricorrente lamenta l'introduzione con la denunciata previsione, di un vincolo aggiuntivo annuale, puntuale e specifico, incidente sulla spesa del personale sanitario, che non costituirebbe un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, in lesione della competenza legislativa regionale della «**tutela della salute**», di cui all'**art. 117, co. 3, Cost.**, a fronte dell'incidenza della norma impugnata sull'organizzazione del servizio sanitario regionale, nonché dell'autonomia finanziaria regionale garantita **dall'art. 119, co. 2, Cost.**, alle quali la legge statale può prescrivere criteri ed obiettivi (quali il contenimento della spesa pubblica), ma non impone nel dettaglio strumenti concreti per raggiungere detti obiettivi.

Per la ricorrente, norme statali che fissano limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica se si limitano a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi anche nel senso di un transitorio contenimento complessivo, sebbene non generale, della spesa corrente e non prevedano strumenti per il perseguimento dei suddetti obiettivi (sentenze n. [79/2014](#), n. 64/2016).

La disposizione contestata, al contrario, porrebbe un vincolo specifico e puntuale sulla spesa del personale sanitario che dovrebbe essere obbligatoriamente perseguito annualmente; né sarebbe qualificabile come misura transitoria in quanto la variazione percentuale introdotta costituirebbe una modalità obbligatoria per perseguire un limite introdotto già dalla legge n. 296/2006 (finanziaria 2007), reiterato con riferimento al triennio 2010-2012, dall'art. 71 della legge 191/2009 ed esteso dall'art. 17, comma 3 della legge n. 111/2011 dal 2013 al 2020. [F. Covino]

Ricorso n. 29 del 2018
IL COMMISSARIAMENTO BLOCCA ANCHE LE SPESE SOCIALI
FINANZIATE CON FONDI SANITARI?

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato il 3 aprile 2018 (del
Presidente del Consiglio dei ministri), in GU, 1a serie speciale, n. 20 del 2018 (u.p. 5
marzo 2019, rel. de Pretis)

[Legge della Regione Molise 30 gennaio 2018, n. 2, artt. 1 e 6]

(Cost. art. 117, comma secondo, lettera e), e terzo)

Sono oggetto di impugnazione due disposizioni della legge di stabilità molisana per il 2018. La prima disposizione (art. 1) è censurata con il familiare argomento dei limiti alla potestà legislativa regionale che dipendono dalla stipulazione di un accordo per il rientro dal disavanzo sanitario e dal successivo commissariamento, disciplinati da norme statali che costituiscono principi fondamentali tanto del coordinamento finanziario, quanto della tutela della salute. La particolarità è che, nel caso, la norma prevede il **rifinanziamento di contributi ad associazioni di mutilati e invalidi** ed è censurata perché, «**dalla lettura della tabella allegata**», **semberebbe «gravare su fondi di natura sanitaria»** e, per ciò solo, costituire «se non una spesa sociale, quanto meno un livello ulteriore di assistenza, non essenziale» e pertanto incompatibile con la situazione della Regione, alla quale è anche vietato effettuare spese non obbligatorie (art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004).

La seconda disposizione (art. 6) immette, nel **procedimento di consegna, dallo Stato ad altre amministrazioni, di beni del demanio marittimo** per finalità diverse dalla concessione, un parere obbligatorio della Regione. Il ricorso lamenta che questo procedimento è espressione delle funzioni propriamente dominicali relative al demanio marittimo e che, per questo, attiene all'**ordinamento civile** e non può essere lambito in alcun modo da norme regionali. Del resto, l'eventuale interesse della Regione ad esercitare funzioni di governo anche su questa parte del territorio è soddisfatto mediante gli strumenti di pianificazione, applicabili anche alle opere da realizzare in queste porzioni di territorio. [M. Massa]

Ricorso n. 30 del 2018 LA REGIONE PUÒ LEGIFERARE SULLE PROPRIE SCELTE PROCESSUALI?

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato il 4 aprile 2018 (del Presidente del Consiglio dei ministri), in GU, 1a serie speciale, n. 20 del 2018 (u.p. 22 gennaio 2019, rel. Prosperetti)

[Legge della Regione Veneto 26 gennaio 2018, n. 1, art. 2, comma 1]

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

Questo brevissimo ricorso si indirizza a una norma veneta che fa **obbligo alla Regione di costituirsi parte civile nei procedimenti penali, per fatti commessi nel suo territorio, di crimine organizzato** (vale a dire procedimenti con imputazioni per delitti di cui agli art. 416-*bis* e 416-*ter* cod. pen., o commessi o tentati avvalendosi delle condizioni di cui alla prima disposizione). **Il Governo non nega che la Regione possa, con proprie direttive o atti di indirizzo interni, stabilire in quali processi costituirsi. Esclude però che possa farlo con legge**, senza invadere la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento penale. [M. Massa]

Conflitti di attribuzione tra enti

Ricorso n. 1 del 2018

AVANZO DI AMMINISTRAZIONE ED EQUILIBRIO DI BILANCIO

Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia, depositato in cancelleria il 27 aprile 2018, in GU, 1a serie speciale, n. 21 del 2018

[Circolare del Ministero dell'economia e delle finanze del 20 febbraio 2018, n. 5]

(Cost., artt. 3, 81, 97, co. 1 e 2, 120, co. 2, 136, 119, co. 1, 2 e 6, anche in combinato disposto con l'art. 10, l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3; l. cost. 20 aprile 2012, n. 1, art. 5; Statuto regionale, artt. 7, 25, 48, 49, 51, 52, 63 e 65)

Il ricorso per conflitto intersoggettivo promosso dalla Regione Friuli-Venezia Giulia muove dalla [sentenza della Corte costituzionale n. 247 del 2017](#), concernente un giudizio in via principale instaurato dalla medesima Regione, che aveva contestato le norme statali relative all'**utilizzo dell'avanzo di amministrazione**, oltre a quelle inerenti l'impiego del fondo pluriennale vincolato, rilevando una sottrazione di tali poste di bilancio a proprio danno. Il giudice delle leggi aveva rigettato il ricorso, affermando in ogni caso il principio secondo cui "l'avanzo di amministrazione rimane nella disponibilità dell'ente che lo realizza". Nel caso di specie la ricorrente contesta una **Circolare** ministeriale che, pur richiamando la predetta decisione, sarebbe in realtà con essa confliggente, indicando come unici mezzi attraverso i quali l'ente potrebbe utilizzare l'avanzo di amministrazione: da un lato, l'istituto della **flessibilità in corso di gestione** (cfr. art. 1, co. 468, l. n. 232 del 2016); dall'altro, quello delle **intese regionali** e dei **patti di solidarietà**.

La Regione si duole del fatto che la funzione di armonizzazione dei bilanci e degli enti territoriali sia stata esercitata dallo Stato, e per esso dal Ministero della economia e delle finanze, in violazione delle norme statutarie e costituzionali che conformano l'autonomia finanziaria e di bilancio della Regione e in lesione dei principi costituzionali sui bilanci pubblici, come declinati dalla stessa legge rinforzata che dà attuazione alla legge cost. n. 1 del 2012. In particolare, la ricorrente afferma che, nel momento in cui il bilancio regionale non presenti un saldo negativo, lo Stato non ha alcun titolo per pretendere di sottrarre al medesimo bilancio regionale, o di rendere comunque indisponibili, determinate poste, costringendo la Regione, sotto il pretesto del pareggio, ad approvare un bilancio che oggettivamente rimane in avanzo. La Circolare impugnata determinerebbe dunque un **effetto sottrattivo** di risorse proprie delle Regioni (e dei Comuni), distorcerebbe la **nozione di equilibrio di bilancio**, causando ripercussioni anche rispetto alla **veridicità** dei bilanci regionali e comunali; infine, la medesima sarebbe **irragionevole** e contraria al principio del **buon andamento** dell'amministrazione. In conclusione, la ricorrente domanda al giudice delle leggi di annullare la predetta Circolare, chiedendo di dichiarare che **non spetta allo Stato limitare la possibilità di utilizzare l'avanzo di amministrazione**. [A. Candido]

Ricorso n. 3 del 2018

LA REGIONE VALLE D'AOSTA HA COMPETENZA ESCLUSIVA SULL'ORGANIZZAZIONE DELLE CAMERE DI COMMERCIO

Ricorso della Regione Valle d'Aosta per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 25 maggio 2018,

in GU, 1a serie speciale, n. 24 del 2018

[Decreto del Ministero dello sviluppo economico del 16 febbraio 2018, artt. 6, comma 1, 7 commi 1, 3, 5, 6, 7 e 8 e Allegati A), C) e D)]

[Cost., artt. 5, 117 commi 3 e 4, 118, 120; l. cost. n. 3 del 2001, art. 10; Stat. Valle d'Aosta, artt. 2, comma 1 lett. a), b), d), n), p), q), 3 comma 1 lett. a), 4, 48bis; d. l. c. p. n. 532, artt. 11 e 22; d. lgs. n. 320 del 1994, art. 1; d.lgs. 7 del 2002, art. 1]

La Regione Valle d'Aosta ha proposto ricorso per conflitto di attribuzione tra enti avente ad oggetto un decreto del Ministro dello sviluppo economico volto a disciplinare la "Riduzione del numero delle camere di commercio mediante accorpamento, razionalizzazione delle sedi e del personale". Secondo quanto sostenuto dall'Ente ricorrente le previsioni che determinano l'applicazione di alcune norme del decreto anche alla Regione Valle d'Aosta sarebbero illegittime in quanto poste in violazione dell'autonomia riconosciuta alla Regione dalla Costituzione e dallo Statuto regionale.

Tali disposizioni, oggetto del ricorso, sarebbero state approvate nonostante la Regione Valle d'Aosta abbia chiesto di emendare alcune parti dello schema ministeriale motivando l'istanza in ragione dell'esistenza di specifiche norme regionali aventi ad oggetto l'organizzazione delle Camere di commercio. I rilievi mossi in sede di Conferenza di Servizi dall'Ente regionale sarebbero stati disattesi e, **nonostante la mancanza di un'intesa, il Consiglio dei Ministri ha autorizzato il Ministero competente ad emanare il provvedimento oggetto del ricorso.**

Secondo la difesa regionale, il provvedimento ministeriale sarebbe illegittimo in quanto posto in violazione delle norme del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato che espressamente prevedono che i servizi per il commercio sono trasferiti alla Regione. Tali norme **godrebbero di una posizione privilegiata nel sistema delle fonti** e potrebbero essere modificate solo per effetto di un decreto legislativo adottato nelle forme previste dall'art. 48bis dello Statuto Regionale; norma che, pertanto, **risulta apertamente violata dal decreto ministeriale che ha inciso sulla normativa regionale prevista dalla legge Regione autonoma Valle d'Aosta n. 7 del 2002.**

Risulterebbero, inoltre, violati gli art. 118 e 120 Cost. in quanto l'organo statale **ha emanato il decreto in assenza di qualsivoglia intesa con la Regione interessata;** l'Ente regionale evidenzia come vi sarebbe una chiara lesione del principio di leale collaborazione in quanto le osservazioni e le richieste di modifica avanzate dalla Valle d'Aosta sarebbero state, come detto, disattese senza che lo Stato ponesse alla base del rifiuto alcuna motivazione esplicita. Tale violazione risulterebbe ancor più rilevante nel caso di specie avente ad oggetto le funzioni delle Camere di commercio, che la legge definisce come enti pubblici muniti di autonomia funzionale, in cui rilevano potestà sia statali che regionali. Secondo una costante giurisprudenza della Corte costituzionale, infatti, qualora una disciplina riguardi settori rimessi contestualmente alla normativa statale e regionale, **esigenze unitarie possono giustificare l'avocazione delle competenze da parte dello Stato, purché sia garantito l'adeguato coinvolgimento delle regioni nella determinazione del contenuto dei singoli provvedimenti.** [E. Sparacino]

Questioni di legittimità in via incidentale

Ordinanza n. 60 del 2018 OBBLIGO DI AVVISO DELLA FACOLTÀ DI MESSA ALLA PROVA ANCHE PER L'IMPUTATO SOTTOPOSTO A GIUDIZIO IMMEDIATO

Ordinanza del 21 dicembre 2017 del Tribunale di Bergamo nel procedimento penale a carico di R.L.

[codice di procedura penale, art. 456]

(Cost., art. 24)

Il Tribunale di Bergamo **dubita della legittimità costituzionale dell'art. 456 c.p.p. nella parte in cui non prevede che il decreto di giudizio immediato debba contenere l'avviso della facoltà dell'imputato di chiedere la sospensione del processo con messa alla prova**, con la forma e i termini di cui all'art. 458 c.p.p. (richiesta di giudizio abbreviato). In particolare, l'art. 464-*bis* c.p.c. prevede che in caso di giudizio immediato la richiesta di messa alla prova debba essere formulata nei termini e nelle forme stabiliti dall'art. 458 c.p.p. Tuttavia, se l'art. 456 c.p.p. prevede l'obbligo di avviso della facoltà di richiedere il giudizio abbreviato, non fa altrettanto per la messa alla prova, che pure deve considerarsi alla stregua di un rito alternativo. Il Tribunale richiama quindi la sentenza della Corte cost. [201/2016](#), nella quale si afferma che la possibilità di richiedere riti alternativi "costituisce una modalità, tra le più qualificanti, di esercizio del diritto di difesa" e che tale principio si deve applicare anche al procedimento di messa alla prova (nel caso di specie la Corte era intervenuta sull'art. 460 c.p.p. nella parte in cui non prevedeva che il decreto penale di condanna contenga l'avviso della facoltà dell'imputato di chiedere mediante l'opposizione la sospensione del procedimento con messa alla prova. [E. Caterina])

Ordinanza n. 61 del 2018 DEROGHE AL CCNL AD OPERA DI UNA LEGGE REGIONALE?

Ordinanza del 12 gennaio 2018 del Tribunale di Venezia nel procedimento civile promosso da F. F. contro Azienda regionale per i settori agricolo, forestale e agro alimentare – Veneto Agricoltura in liquidazione e Agenzia Veneta per l'innovazione nel settore primario.

[Legge della Regione Veneto 27 aprile 2015, n. 6 (Legge di stabilità regionale per l'esercizio 2015), artt. 13, comma 1, e 12, comma 3].

(Cost., artt. 39, 97 comma 2 e 117 comma 2, lett. l))

F.F. lavorava dal 2007 alle dipendenze di un ente pubblico strumentale della Regione Veneto (Veneto Agricoltura), il quale veniva in seguito soppresso con trasferimento del personale a un nuovo ente (ASVIP) istituito con legge regionale (l.reg. Veneto 37/2014, poi modificata dalla l.reg. Veneto 6/2015). Il suo originario contratto di lavoro richiama il CCNL Federambiente. Tuttavia, **la legge istitutiva del nuovo ente ASVIP impediva il riconoscimento degli incrementi stipendiali previsti dal CCNL successivi al 2010** (anno in cui era scattato il blocco stipendiale previsto dal d.l. 78/2010).

Il Tribunale di Venezia ha pertanto sollevato una questione di legittimità costituzionale sulla normativa regionale. Tale **normativa confliggerebbe con: l'art. 39 Cost., in quanto lesiva della libertà di organizzazione sindacale** che trova nella contrattazione collettiva la sua espressione più importante; **con l'art. 117, 2 lett. f) Cost., in quanto una deroga alla normativa statale sui rapporti di lavoro rientrerebbe nella materia "ordinamento civile"** su cui lo stato ha potestà legislativa esclusiva; con l'art. 97, comma 2 Cost., a causa della formulazione troppo generica della normativa regionale che conferirebbe una eccessiva discrezionalità nella determinazione del trattamento retributivo dei dipendenti di Veneto Agricoltura, con pregiudizio del buon andamento degli uffici pubblici. [E. Caterina]

Ordinanza n. 62 del 2018
ERA STRAORDINARIAMENTE NECESSARIO E URGENTE
PUNIRE LA MANCATA PARTECIPAZIONE AL PROCEDIMENTO DI MEDIAZIONE?

Ordinanza del 30 gennaio 2018 del Tribunale di Verona nel procedimento civile promosso da E.C. S.r.l. contro B.P. società cooperativa.

[Decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28 (Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n.69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali), art. 8, comma 4-bis, secondo periodo]

(Cost., artt. 3 e 77)

Nel giudizio *a quo* il giudice civile si trova a dovere applicare l'art. 8, comma 4bis, secondo periodo, del d.lgs. 28/2010, in forza del quale **la parte che, in caso di mediazione obbligatoria, non abbia partecipato al procedimento di mediazione senza giustificato motivo deve essere condannata al versamento di una somma di importo corrispondente al contributo unificato**. Il Tribunale di Verona dubita della legittimità costituzionale di questa **disposizione, in quanto essa è stata inserita nel d.lgs. 28/2010 ad opera del decreto legge n. 69 del 2013** (art. 84). Richiamata la giurisprudenza della Corte costituzionale in materia dei requisiti di necessità e urgenza dei decreti legge (e in particolare la sent. 22/2012), il Tribunale ritiene che la carenza dei requisiti sia desumibile *sic et simpliciter* dal fatto che **l'entrata in vigore della disposizione in questione sia stata differita di 30 giorni rispetto al momento della pubblicazione** sulla Gazzetta Ufficiale, e ciò senza giustificazioni e a differenza di tutte le altre norme contenute nel medesimo decreto legge. [E. Caterina]

Ordinanza n. 63 del 2018
CHIAMATE DIRETTE DEI PROFESSORI UNIVERSITARI:
VIETATE ANCHE PER I CONIUGI, OLTRE CHE PER PARENTI E AFFINI?

Ordinanza dell'8 febbraio 2018 del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana sui ricorsi proposti da Università degli Studi di Catania e G.D. contro L.B. L., in GU, 1a serie speciale, n. 17 del 2018

[Legge 30 dicembre 2010, n. 240, art. 18, comma 1, lettera b), ultimo periodo]

(Cost., artt. 3 e 97)

Su richiesta di un dipartimento ingegneristico, l'Università di Catania bandisce una procedura per la chiamata diretta di un professore di prima fascia. Partecipa e vince la moglie del decano tra i professori di prima fascia dello stesso dipartimento, prossimo al pensionamento (egli peraltro si assenta dalla votazione sulla proposta di chiamata della coniuge). Un'altra partecipante impugna gli atti, lamentando la violazione dell'art. 18, comma 1, lettere *b*) e *c*), della legge n. 240 del 2010, che (con formula sostanzialmente ricopiata nel bando della procedura) vieta la partecipazione ai procedimenti di chiamata di parenti e affini fino al quarto (compreso) dei professori della struttura che effettua la chiamata (nonché di rettore, direttore generale, consiglieri di amministrazione).

In primo grado, il ricorso è accolto: la formula legislativa è interpretata in conformità allo scopo, includendo anche il coniuge (attraverso il quale, del resto, si stabiliscono i rapporti di affinità).

In appello, l'Università e la vincitrice avanzano, tra l'altro, il seguente argomento (a fondamento di un'eccezione di improcedibilità per mancata impugnazione immediata del bando): la procedura era stata bandita precipuamente in virtù delle ricerche e dei titoli della futura vincitrice, della quale pertanto erano sicure tanto partecipazione alla selezione quanto il successo. Il giudice d'appello risponde seccamente: questo argomento dà per certe circostanze al massimo probabili e svisciva la funzione stessa della selezione.

Nel merito, il giudice d'appello – confermata l'applicabilità della norma in epigrafe anche alle chiamate dirette – dà atto dell'esistenza di alcuni precedenti (uno anche del Consiglio di Stato) a favore dell'interpretazione del TAR, ma nega che costituiscano diritto vivente e dissente dall'interpretazione ivi adottata: in diritto civile, il coniuge ha una posizione distinta da quella di parenti e affini; **i limiti alla libertà di accesso ai pubblici impieghi devono ritenersi tassativi**; le esclusioni dalle procedure concorsuali, poi, sono una misura estrema, cui ricorrere solo in assenza di altri strumenti idonei a evitare il conflitto di interessi. Tuttavia, **il collegio condivide la valutazione di irrazionalità dell'assetto normativo in esame: la situazione del coniuge è omogenea a quella di parenti e affini** e richiede, in virtù dei principi di uguaglianza e di imparzialità della p.a., lo stesso trattamento. Viene quindi sollevata questione di legittimità costituzionale della disposizione in epigrafe, nella parte in cui non menziona anche il rapporto coniugale. Nelle more, è sospesa l'esecuzione della sentenza di primo grado, nel senso che è interdetta l'assunzione di tutti i candidati alla posizione di professore di prima fascia. [M. Massa]

Ordinanza n. 64 del 2018 AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO E CAPACITÀ DI DONARE

Ordinanza emessa il 19 febbraio 2018 dal Giudice Tutelare del Tribunale di Vercelli sul ricorso proposto da B. A., in GU, 1a serie speciale, n. 17 del 2018

[Codice civile, art. 774, primo comma]

(Cost., artt. 2, 3)

Il Giudice Tutelare del Tribunale di Vercelli ha sollevato q.l.c. dell'art. 774, primo comma c.c. **nella parte in cui non prevede la possibilità per il soggetto sottoposto ad amministrazione di sostegno di effettuare una donazione a favore dei prossimi congiunti**. Nel caso oggetto del giudizio *a quo*, una donna affetta da una patologia cerebrale che limita, non annullandola, la capacità della stessa, aveva chiaramente espresso davanti al Giudice la libera volontà di donare una modica somma di denaro alla figlia in occasione della celebrazione del matrimonio.

Il Giudice *a quo*, dando atto della mancanza di giurisprudenza di legittimità sul punto, rileva come in alcune pronunce di merito i Tribunali abbiano sostenuto, in seguito ad un'interpretazione estensiva, la tesi secondo cui, previa approvazione del Giudice, anche il soggetto sottoposto ad amministrazione di sostegno potrebbe effettuare una donazione a favore di un prossimo congiunto. Il Tribunale di Vercelli, dopo aver compiuto un'ampia dissertazione in merito alla sussistenza o meno della capacità di agire in capo al soggetto amministrato, ritiene di non poter sposare tale tesi in quanto sarebbe risultante da un'interpretazione non conforme alla lettera della legge.

Secondo quanto sostenuto dal Giudice rimettente, tuttavia, **sarebbe del tutto irragionevole privare l'amministrato della capacità di donare** soprattutto a fronte del fatto che, una volta ottenute le autorizzazioni richieste, l'amministratore di sostegno può compiere atti di straordinaria amministrazione che, inevitabilmente, incidono sul patrimonio dell'amministrato. A fronte di tali considerazioni, il Tribunale di Vercelli ritiene che **sarebbe necessaria una pronuncia additiva da parte della Corte costituzionale** che determini, ferme le garanzie derivanti dalla necessaria approvazione giudiziale, l'estensione della possibilità di effettuare donazioni anche per il soggetto sottoposto ad amministrazione di sostegno in modo da far salvo il rispetto della dignità e degli intenti liberali della persona beneficiata. [E. Sparacino]

Ordinanza n. 65 del 2018 **OBLAZIONE NEI REATI AMBIENTALI: ILLEGITTIMA DISPARITÀ?**

Ordinanza emessa il 17 novembre 2017 dal G.I.P del Tribunale di Cuneo nel procedimento penale a carico di M.M., in GU, 1a serie speciale, n. 17 del 2018

[Decreto legislativo 152 del 2006, art. 318 septies, terzo comma]

(Cost., artt. 3, 27)

Il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Cuneo ha sollevato q.l.c. dell'art. 318 septies, terzo comma, d.lgs. n. 152 del 2006 nella parte in cui prevede, **in caso di applicazione dell'istituto dell'oblazione ex art. 162bis c.p., il pagamento di una somma pari alla metà della sanzione massima piuttosto che una somma pari ad un quarto della stessa.**

Nel giudizio *a quo*, un soggetto destinatario di un decreto penale di condanna nel fare opposizione a tale provvedimento aveva formulato istanza di oblazione richiedendo di essere ammesso a pagare una somma pari ad un quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione di cui all'art. 256, quarto comma del T.U. Ambiente. Tuttavia, l'art. 318 septies, terzo comma T.U. Ambiente prevede espressamente che, in caso di oblazione, il soggetto richiedente possa essere ammesso al pagamento di una somma pari alla metà della sanzione massima.

L'opponente, nel proporre un'istanza che andava chiaramente contro la lettera della legge, aveva chiesto al Giudice delle indagini preliminari di sollevare q.l.c. dell'art. 318 septies comma terzo perché posto in **violazione del principio di uguaglianza**. Tale assunto, fatto proprio dal Giudice rimettente, è fondato sul fatto che **una norma del tutto analoga**, l'art. 24 comma terzo del d.lgs. n. 758 del 1994, volta a prevedere una contravvenzione a carico di soggetti che non rispettino la normativa antinfortunistica, **stabilisce che il soggetto che adempia tardivamente o con modalità diverse rispetto a quanto indicato dalla prescrizione impartita dall'organo che ha accertato l'illecito**

possa proporre istanza di oblazione ed essere ammesso al pagamento di una somma pari ad un quarto della sanzione massima.

Secondo il Giudice rimettente dal confronto tra le due fattispecie contravvenzionali, volte a sanzionare condotte del tutto analoghe, deriverebbe l'illegittimità della normativa in tema di reati ambientali per palese irragionevolezza; la scelta del legislatore non potrebbe essere motivata né sotto il profilo della diversità delle condotte né sotto il profilo dei beni giuridici tutelati che risultano entrambi (ambiente e sicurezza sul lavoro) di primaria importanza. [E. Sparacino]

Ordinanza n. 69 del 2018
L'UFFICIALE DI STATO CIVILE PUÒ FORMARE UN ATTO DI NASCITA
IN CUI DUE PERSONE DELLO STESSO SESSO FIGURANO COME GENITORI?

Ordinanze del 15 marzo 2018 del Tribunale di Pisa sul ricorso proposto da R.G.R.G., G.G. e R.D.E. contro Sindaco del Comune di Pisa, in GU 1a serie speciale, n. 19 del 2018

[Codice civile, artt. 250 e 449; decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396, artt. 29, comma 2, e 44, comma 1; legge 19 febbraio 2004, n. 40, artt. 5 e 8]

(Cost., artt. 2, 3, 24, 30, 117; Convenzione di New York del 20 novembre 1989, artt. 3 e 7)

Le ricorrenti nel giudizio a quo, l'una cittadina statunitense e l'altra cittadina italiana, hanno presentato ricorso in virtù dell'art. 95 del d.P.R. n. 396/2000 sulla base della loro dichiarata qualità di genitrici di un figlio minore. Nel loro ricorso hanno lamentato il fatto che l'ufficiale dello stato civile del Comune di Pisa si fosse rifiutato di ricevere la **dichiarazione di nascita espressa congiuntamente dalla ricorrente cittadina statunitense, quale madre gestazionale, e dalla ricorrente cittadina italiana, madre intenzionale in forza del consenso prestato alla fecondazione eterologa**. Ad avviso dell'ufficiale di stato civile interpellato, il riferimento non è consentito dall'art. 250 c.c., che fa riferimento a un genitore di sesso maschile e a uno di sesso femminile.

Il giudice rimettente osserva che **il diritto interno presuppone che i genitori abbiano sesso diverso**, come si desume, in particolare, da numerose disposizioni del codice civile, dall'art. 6, comma 1, della legge n. 184/1983, dall'art. 5 della legge n. 40/2004 e, da ultimo, dall'art. 32-*bis* della legge n. 218/1995, modificato, sul punto, nel 2017. Sulla base di quest'ultima disposizione, **l'ordinamento interno non riconosce, per i cittadini italiani, le conseguenze in materia di filiazione del matrimonio omosessuale contratto all'estero**. Ulteriori conferme vengono dal dibattito parlamentare che prima dell'approvazione della legge n. 76/2016 si è soffermato, escludendola, sull'introduzione della c.d. *stepchild adoption*. Né appare fondata la tesi delle ricorrenti, secondo cui anche al loro caso potrebbero applicarsi gli artt. 8 e 9 della legge n. 40/2004, concernenti la fecondazione eterologa. Non vengono in soccorso neppure quei precedenti giurisprudenziali che hanno consentito la trascrizione di atti di nascita stranieri in cui come genitori figuravano due persone del medesimo sesso: in questo caso, invece, è in questione la possibilità di formare in Italia un atto di nascita con tali contenuti.

Il giudice rimettente osserva però che il minore è cittadino statunitense. La madre gestazionale ha il suo *domicile* nello Stato del Wisconsin, e il figlio minore ha il *domicile* dei genitori. Secondo la legge del Wisconsin, la madre intenzionale, che per l'ordinamento statunitense è sposata con la madre gestazionale e ha prestato il suo consenso alla procreazione medicalmente assistita, è anch'essa genitore del minore. Ora, ai sensi dell'art. 33 della legge n. 218/1995 lo stato di figlio è determinato dalla legge nazionale del

figlio o, se più favorevole dalla legge dello Stato di cui uno dei genitori è cittadino al momento della nascita. Alla luce del diritto vivente – e in particolare della sentenza Cass. n. 19599/2016 – si deve escludere che l'applicazione della legge del Wisconsin sia contraria all'ordine pubblico internazionale.

Il contrasto che emerge da queste considerazioni è tra la circostanza che la ricorrente genitrice intenzionale risulti madre del minore secondo la legge del Wisconsin applicabile alla fattispecie e l'impossibilità di formare un atto di nascita in cui un figlio risulti avere due genitori dello stesso sesso. Il giudice *a quo* solleva perciò questione di legittimità costituzionale della norma che si desume dall'art. 449 c.c., dagli artt. 29, comma 2, e 44, comma 1, del d.P.R. n. 396/2000, dall'art. 250 c.c. e dagli artt. 5 e 8 della legge n. 40/2004, **nella parte in cui non consente di formare in Italia un atto di nascita con tali contenuti qualora la filiazione sia stabilita sulla base della legge applicabile in virtù dell'art. 33 della legge n. 218/1995.**

A sostegno di questa questione è lamentato il contrasto delle disposizioni impugnate con vari precetti costituzionali: con gli artt. 2 e 3 Cost., perché limitano irragionevolmente il diritto di vedere pienamente riconosciuta in Italia una formazione sociale in conformità alla legge straniera applicabile; con l'art. 3 Cost., per l'irragionevole discriminazione con la situazione in cui il cittadino straniero abbia due genitori intenzionali di sesso diverso; con gli artt. 3 e 24 Cost., perché non consentono al figlio di ottenere la prova precostituita della filiazione che sussiste in base alla legge straniera applicabile, in assenza di motivi di ordine pubblico internazionale che ostino alla sua applicazione in Italia; con gli artt. 3 e 30 Cost.; con l'art. 117 Cost., infine, in relazione agli artt. 3 e 7 della Convenzione di New York del 20 novembre 1989. [G. Delledonne]

[Si vedano anche, su materia analoga, le decisioni di giudici civili segnalate in questo Bollettino]

Ordinanza n. 70 del 2018

RIMODULAZIONE DEL PIANO DI RIEQUILIBRIO FINANZIARIO PLURIENNALE E RISPETTO DELL'EQUILIBRIO DI BILANCIO

Ordinanze del 28 febbraio 2018 della Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Campania nel procedimento di controllo relativo al Comune di Pagani, in GU 1a serie speciale, n. 19 del 2018

[Legge 11 dicembre 2016, n. 232, art. 1, comma 434]

(Cost., artt. 1, 2, 3, 41, 81, 97 e 117, primo comma; Convenzione europea dei diritti dell'uomo, artt. 6 e 13; Protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 1)

Nell'ambito di un procedimento di controllo relativo al Comune di Pagani, la Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Campania solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 434 della legge n. 232/2016 (bilancio di previsione dello Stato per il 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019). Tale questione di legittimità trae origine da un procedimento di controllo che verte sulla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale – disciplinata agli artt. 243-*bis* ss. del d.lgs. n. 267/2000 – cui il citato Comune di Pagani ha fatto ricorso nel 2014. Dopo che la sezione di controllo ha accertato un grave inadempimento degli obiettivi del piano, quest'ultimo è stato rimodulato e riformulato con delibera del Consiglio comunale interessato. Nell'ambito del

controllo sull'attuazione del piano (art. 243-*quater* del d.lgs. n. 267/2000), il magistrato istruttore rilevava però diverse criticità.

Il giudice *a quo* impugna l'art. 1, comma 434, della legge n. 232/2016: questo modifica il testo originario della legge n. 208/2015, che disciplinava una **facoltà di rimodulare e riformulare i piani di riequilibrio in corso di attuazione**. A tale facoltà si può fare ricorso non per fronteggiare l'emersione di un nuovo disavanzo, ma **per redistribuire squilibri già noti, così alleggerendo gli obiettivi intermedi annuali**.

Dopo essersi soffermato sulla propria legittimazione a proporre questioni di legittimità costituzionale – e in particolare sulla natura dei controlli introdotti nell'ultimo decennio, in coincidenza con la novella degli artt. 81 e 97 Cost., che devono essere ascritti al *genus* dei controlli di legittimità-regolarità – la sezione regionale di controllo ritiene non praticabile la via di un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione in questione. Essa consente agli enti che abbiano presentato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale di rimodulare o riformulare il piano, “scorporando la quota di disavanzo risultante dalla revisione straordinaria dei residui ... limitatamente ai residui antecedenti al 1° gennaio 2015”. In pari tempo, gli enti coinvolti possono restituire le anticipazioni di liquidità ch'erano state loro erogate in un periodo massimo di trenta anni. In questo modo, **è attratta fuori del perimetro del piano di riequilibrio finanziario pluriennale – la cui durata massima è di dieci anni – una parte del suo obiettivo di riequilibrio, riprogrammato in un arco temporale di trent'anni senza che un'esigenza sistemica giustifichi la riduzione degli oneri del ripiano**. L'effetto finale è la riduzione della quota di disavanzo complessivo applicabile su ogni annualità di bilancio, col conseguente allargamento della capacità di spesa degli enti in assenza di un'idonea copertura. Gli enti locali possono così accedere a una procedura di ripiano la cui disciplina vanifica la dimensione temporale del bilancio e la necessità che entro tale orizzonte questo ritorni a essere in equilibrio.

La disposizione impugnata darebbe insomma luogo a una violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, in combinato disposto con gli artt. 2, 3, 1 e 41 Cost.: essa **permette infatti che uno squilibrio effettivo possa essere ripianato in un orizzonte temporale assai dilatato rispetto alla disciplina prevista per la crisi della finanza locale, in deroga alle regole normalmente applicabili e in assenza di qualsiasi giustificazione costituzionale**. Sarebbero poi violati gli artt. 24 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del primo Protocollo addizionale e gli artt. 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo: la situazione d'incertezza giuridica determinata dalla rimodulazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale comprometterebbe infatti la tutela del patrimonio dei creditori e delle loro ragioni. [G. Delledonne]

Ordinanza n. 71 del 2018

LIBERTÀ DI AUTODETERMINAZIONE SESSUALE E PROSTITUZIONE: IMPEGNATE ALCUNE DISPOSIZIONI INCRIMINATRICI DELLA LEGGE MERLIN

Ordinanza del 6 febbraio 2018 della Corte d'appello di Bari nel procedimento penale a carico di T.G. e altri, in GU 1a serie speciale, n. 19 del 2018

[Legge 20 febbraio 1958, n. 75, art. 3, primo comma, n. 4), prima parte, e n. 8]

(Cost., artt. 2, 3, 13, 25, comma secondo, 27, 41)

Gli imputati nel giudizio *a quo* sono chiamati a rispondere di reati relativi al reclutamento di donne al fine di far loro esercitare la prostituzione, oltre che all'agevolazione, induzione, favoreggiamento e sfruttamento di attività di prostituzione con

l'allora Presidente del Consiglio dei ministri. La Corte di appello di Bari propone questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, primo comma, nn. 4) e 8), della legge n. 75/1958 (c.d. legge Merlin). Si tratta delle norme incriminatrici relative al **reclutamento di prostitute e al favoreggiamento della prostituzione**.

Al cuore del ragionamento del giudice *a quo* – i cui argomenti sono stati anticipati nel n. 2/2018 del *Bollettino* – si trova il fatto che le *escort* contattate dagli imputati esercitano la propria attività “con esclusione ... di quelle forme di esercizio coattivo della prostituzione ovvero necessitato da ragioni di bisogno”. Il contesto in cui esse si trovano a operare, cioè, risulterebbe “sgombro da costrizioni incidenti sulla libera determinazione della prostituta al compimento di prestazioni sessuali a pagamento”. Le evoluzioni che hanno interessato la società rendono perciò necessario un **rinnovato vaglio di costituzionalità delle previsioni della legge Merlin**: in effetti, i precedenti interventi del giudice delle leggi aventi ad oggetto quella disciplina **ignoravano il fenomeno della prostituzione professionale esercitata dalle escort**, incentrato sull'affermazione di un “principio della libertà di autodeterminazione sessuale della persona umana” che si estrinseca in un “diritto di disporre della sessualità nei termini contrattualistici dell'erogazione della prestazione sessuale contro pagamento di denaro”. Come ricordato dalla Corte costituzionale, la sessualità è un fondamentale modo di espressione della persona umana, e il diritto di disporne liberamente deve perciò essere riguardato come un diritto soggettivo assoluto, tutelato dall'art. 2 Cost. (sentenza n. 561/1987). Alla luce di queste coordinate costituzionali, **nella legge Merlin viene ormai in rilievo non tanto una libera scelta rispetto a poteri esterni, ma la piena affermazione della persona umana**. Ci si deve perciò chiedere, osserva la Corte, **se siano compatibili con la Costituzione interferenze del legislatore che si pongano in conflitto con la piena estrinsecazione della libera sessualità autodeterminata**. Le attività di terzi, che non appaiono connotate da sfruttamento lucrativo né da una decisiva intromissione nella scelta di prostituirsi, sembrano dunque non codificabili in termini di rilevanza penale. Così, pare scorretto ricondurre attività d'intermediazione volte a favorire il contatto delle *escort* col cliente alla nozione tipizzata del reclutamento a fini di esercizio della prostituzione. Anche nel caso del favoreggiamento, si deve tenere conto del fatto che le *escort* abbiano liberamente e autonomamente deciso di esercitare l'attività prostitutiva: poste queste premesse, risulta difficile cogliere l'elemento di disvalore di condotte ausiliarie di natura meramente strumentale.

Oltre all'art. 2, le disposizioni sospettate d'incostituzionalità violerebbero anche altri principi costituzionali: l'art. 41, perché le norme incriminatrici provocano **un'indebita ghehettizzazione di una forma peculiare di lavoro autonomo**; gli artt. 13, 25, primo comma, e 27, in considerazione della già citata **evoluzione del bene giuridico protetto** dal complesso normativo della legge Merlin, con la conseguente superfluità della tutela penale in relazione a comportamenti inidonei a offendere ovvero a porre in pericolo tale bene giuridico; l'art. 25, secondo comma, per la **mancanza di determinatezza della norma incriminatrice del favoreggiamento della prostituzione**. [G. Delledonne]

Ordinanza n. 72 del 2018
LIMITI AL PIGNORAMENTO DELLE PENSIONI ACCREDITATE IN BANCA:
UN CASO DI *TEMPUS REGIT ACTUM* DOVEROSO?

Ordinanza del 30 settembre 2015 del Giudice dell'esecuzione del Tribunale di Brescia nel procedimento civile promosso da Banca Valsabbina s.c.p.a., filiale di Vestone, contro D.G. G. e altri, in GU, 1a serie speciale, n. 20 del 2018

[D.l. 27 giugno 2015, n. 83, conv. nella l. 6 agosto 2015, n. 132, art. 23, comma 6]

(Cost., art. 3)

Una banca ha pignorato il saldo del conto corrente, acceso presso se medesima, in cui il debitore deposita (nient'altro che) l'assegno sociale versato mensilmente dall'INPS (sistematicamente prelevato e consumato). Nel frattempo, è entrato in vigore il d.l. n. 83 del 2015 che (art. 13), in estrema sintesi, esenta dalla pignorabilità le pensioni di ogni genere, fino appunto alla misura dell'assegno sociale, anche quando esse sono depositate in un conto corrente bancario. Lo stesso decreto-legge, tuttavia (con la disposizione in questione: art. 23, co. 6), fa sì che questo regime si applichi esclusivamente ai procedimenti esecutivi iniziati dopo la propria entrata in vigore. Nel caso, il pignoramento è stato notificato (e quindi il procedimento è iniziato) prima; dovrebbe trovare quindi applicazione il regime anteriore che, per giurisprudenza pacifica, consentiva la piena pignorabilità del conto corrente.

Tuttavia, secondo il Tribunale che presiede all'esecuzione, è **incompatibile con l'art. 3 Cost. la deroga al principio *tempus regit actum* che limita l'immediata applicabilità delle norme anzidette**. Questa deroga non servirebbe a garantire il diritto di difesa del creditore, né a evitare irragionevoli allungamenti della procedura esecutiva, né tantomeno sarebbe **imposta dalle ragioni creditorie**, che Corte cost. n. 85 del 2015 ha ritenuto **suscettibili di bilanciamento e, anzi, in linea di massima cedevoli di fronte al canone di «sostenibilità umana»** rilevante ai sensi dell'art. 38 Cost. Proprio la sentenza citata aveva sottolineato l'urgenza di un intervento legislativo in questo senso, a maggior ragione dopo l'introduzione di restrizioni legislative all'uso del contante per il pagamento delle pensioni. Esclusa la possibilità di interpretazione adeguatrice, il rimettente chiede l'annullamento della disposizione in epigrafe, nella parte in cui consente l'applicazione del nuovo regime solo alle procedure già iniziate, anziché a tutte quelle pendenti alla data di entrata in vigore del d.l. n. 83 del 2015. [M. Massa]

Ordinanza n. 80 del 2018 IL REATO DI INGIURIA QUALE PRESIDIO IMPRESCINDIBILE ALLA DIGNITÀ DELLA PERSONA?

Ordinanza del 20 giugno 2017 del Giudice di pace di Venezia nel procedimento penale a carico di L. I., in GU, 1° serie speciale, n. 22 del 2018.

[Legge 28 aprile 2014, n. 67, art. 2, comma 3 [, lettera a), n. 2]; decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7, art. 1, lettera c)]

(Cost. art. 2 e 3, 10, 117)

Il giudice rimettente dubita della legittimità costituzionale della legge in epigrafe – che depenalizza il reato di ingiuria – in quanto, **cancellerebbe la rilevanza penale di una condotta contro un diritto fondamentale della persona**, ossia quello alla dignità, riconosciuto e tutelato sia dall'art. 2 Cost. che dall'art. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. Inoltre, rimanendo inalterata la fattispecie di cui all'art. 595 c.p. (reato di diffamazione), la medesima condotta, consistente in un'offesa alla dignità della persona, **verrebbe sanzionata penalmente solo nel caso in cui l'offeso non sia presente**, in violazione dell'art. 3 della Costituzione. [R. Cabazzi]

Ordinanze nn. 83 e 84 del 2018
LA CORTE DEI CONTI DUBITA DELLE DISPOSIZIONI
CHE ESAUTORANO GLI EE.LL. NELLA RISCOSSIONE DEI TRIBUTI

Ordinanze del 16 marzo 2018 della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo sul ricorso proposto da Soget Spa contro Comune di Teramo.

[Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo]

(Cost., artt. 3, 24, 53, 81, 97, 103, 111, 119, commi 1, 2 e 4)

Il giudizio *a quo* fa parte di un nutrito contenzioso tra il Comune di Teramo e il suo agente di riscossione. Il Comune si attivava per verificare lo stato di alcune pendenze ormai risalenti nel tempo e, verificata l'imputabilità al concessionario della mancata riscossione delle somme iscritte al ruolo, emanava provvedimento di diniego di discarico, invitando l'agente della riscossione a versare quota delle somme iscritte al ruolo, ex d.lgs. 112/1999. L'agente concessionario eccepiva l'illegittimità della attività del Comune invocando i commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo, della legge di stabilità 2015 (l. 190/2014). Ai sensi di queste disposizioni infatti **l'ente creditore non può, prima del maturarsi del termine di legge, effettuare controlli sulle partite iscritte a ruolo, né può pronunciarsi sul discarico delle quote; né, in ogni caso, può effettuare controlli su quote inesigibili di valore inferiore ai 300 euro.** Il termine previsto dalla legge (l. 172/2017) è attualmente fissato nell'anno 2037, per la definizione delle quote relativa ai ruoli del 2000 (come nel caso di specie). Data l'univocità delle disposizioni di legge e l'impossibilità di una interpretazione conforme a Costituzione, la Corte dei Conti Abruzzo solleva questione di legittimità costituzionale. Agli occhi del giudice contabile tali disposizioni **ledono**: 1) **il principio di ragionevolezza, dato il termine "oggettivamente abnorme"** per la definizione dei rapporti tra ente creditore e agente della riscossione e il **conseguente sbilanciamento di posizioni tra i due soggetti** (tutto in sfavore dell'ente creditore, che finisce per essere in posizione di mera soggezione); 2) gli artt. 24 e 103 in quanto **impediscono di fatto all'ente creditore di accedere alla tutela giurisdizionale** per un tempo palesemente incongruo, e addirittura glielo rendono impossibile in via definitiva per le quote inferiori a 300 euro (che pure cumulativamente possono raggiungere somme ragguardevoli); 3) l'art. 81, vista l'incompatibilità di tale disciplina con le esigenze di equilibrio della finanza pubblica; 4) l'art. 97, dal momento che le disposizioni in parola ostacolano la PA nella propria organizzazione e gestione finanziaria; 5) l'art. 53, per l'indebolimento che tale disciplina comporta del principio della capacità contributiva, in considerazione del fatto che **l'amministrazione non può controllare che l'attività di riscossione sia condotta in condizioni di parità nei confronti di tutti i contribuenti**; 6) infine, l'art. 119, nella misura in cui è impedito all'EL di conoscere le risorse finanziarie effettivamente disponibili e, quindi, di elaborare correttamente il bilancio di previsione. [E. Caterina]

Ordinanza n. 85 del 2018
ANCORA SULLA REVOCA DELLA PATENTE DI GUIDA

Ordinanza del 26 febbraio 2018 del Tribunale di Forlì nel procedimento penale a carico di V. A.

[D.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 222]

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

[Dopo la recente [sent. 22/2018](#) della Corte cost. torna a riproporsi, seppur con contenuti e oggetto diversi, una questione di legittimità su una disposizione del codice della strada che dispone la revoca della patente di guida]. **L'art. 222, comma 2 (quarto periodo) del codice della strada dispone la sanzione amministrativa accessoria della revoca quinquennale della patente di guida per i reati di cui agli artt. 589-bis ("omicidio stradale") e 590-bis ("lesioni personali stradali gravi o gravissime") del codice penale.** Il Tribunale di Forlì dubita della legittimità costituzionale di tale assetto rilevando che la **stessa sanzione accessoria è comminata per condotte di offensività e di grado di colpa di diverso livello.** Nel caso di specie, l'imputato, che essendo accusato di lesioni stradali gravi rischia la pena della reclusione fino a 6 mesi (si aveva un reato concorrente della persona offesa), si vedrebbe comminata la stessa sanzione accessoria spettante a chi abbia commesso il reato di omicidio stradale, per il quale la pena è della reclusione fino a 18 anni. Sulla base della diversa lesività delle condotte (peraltro emersa anche nei lavori preparatori della norma) il giudice conclude che la disposizione violi gli artt. 3 (per trattamento uguale di situazioni diverse) e 27, comma 3 della Costituzione (per l'abnormità della pena accessoria). [E. Caterina]

Ordinanza n. 86 del 2018
IL CONSIGLIO NOTARILE OSTACOLA LA CONCORRENZA
E L'ANTITRUST SOLLEVA QUESTIONE DI COSTITUZIONALITÀ

Ordinanza emessa il 3 maggio 2018 dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato nel procedimento relativo a Collegio Notarile di Milano contro De Martinis Paolo e altri

in GU, 1a serie speciale, n. 24 del 2018

[Legge n. 89 del 1913, art. 93ter, comma 1bis; legge n. 287 del 1990, art. 8, comma secondo]

(Cost., artt. 3, 41, 117, comma primo)

L'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato ha sollevato q.l.c. di una norma della legge notarile, così come modificata dalla l. n. 205 del 2017, **volta a sottrarre alla competenza dell'Autorità gli atti emanati dal Consiglio notarile distrettuale nell'ambito dell'attività di controllo sui singoli professionisti.** La vicenda appare particolarmente interessante in quanto l'AGCM, nell'ambito di un'istruttoria avviata in seguito all'esposto di alcuni notai del Distretto notarile di Milano, **aveva accertato la sussistenza di condotte anticoncorrenziali dell'organo di controllo:** il Collegio notarile, infatti, aveva posto in essere un'ampia operazione di controllo dell'attività di alcuni notai al solo fine, a detta della stessa Autorità garante, di "inibire i notai vigilati dal discostarsi dalla media del distretto tramite il ricorso alla leva prezzo e/o a modalità innovative di offerta".

Nel sollevare la q.l.c. l'Autorità garante offre ampia motivazione circa la sussistenza dei requisiti volti a riconoscere la stessa come organo legittimato ad adire in via incidentale la Corte costituzionale; **una volta confutati i dubbi circa la sussistenza della**

legittimazione, l'Autorità rimettente espressamente rileva come la norma impugnata, così come interpretata dal Consiglio notarile di Milano con l'avallo di una recente pronuncia della Corte di Appello milanese, sottrae alla competenza dell'Autorità il controllo sulle condotte dello stesso Consiglio notarile anche nel caso in cui queste **si palesino illegittime in quanto volte unicamente a comprimere la concorrenza tra i diversi professionisti che operano in un determinato distretto.**

L'art. 93ter, comma 1bis, così interpretato, sarebbe dunque posto in violazione del principio di ragionevolezza nonché del principio di libera iniziativa economica privata di cui all'art. 41 Cost.; sarebbe, inoltre, violato anche l'art. 117 comma primo a causa di un aperto contrasto con la normativa europea che espressamente richiede che il mercato interno, ai sensi dell'art. 3 del Trattato sull'Unione Europea, **sia caratterizzato da un sistema volto ad assicurare una concorrenza non falsata tra i diversi operatori del settore.** Eventuali deroghe a tale principio, come noto, devono necessariamente rivestire carattere eccezionale e temporaneo; caratteristiche che non sembrano essere proprie della disposizione impugnata. [E. Sparacino]

Ordinanza n. 92 del 2018
DIVERSA QUALIFICAZIONE DEL FATTO CONTESTATO
E ACCESSO ALLA MESSA ALLA PROVA

Ordinanza del 13 dicembre 2017 del G.U.P. del Tribunale di Catania nel procedimento penale a carico di L.P.M., in GU 1a serie speciale, n. 26 del 2018

[Codice di procedura penale, artt. 464-*bis*, comma 2, e 521, comma 1]

(Cost., artt. 3 e 24, comma secondo)

L'imputato nel giudizio *a quo* si è visto contestare i delitti di cui agli artt. 81 e 73, comma 1, del d.P.R. n. 309/1990. Nell'udienza preliminare il difensore dell'imputato ha chiesto – previa diversa definizione del fatto, da qualificarsi ai sensi dell'art. 73, comma 5, del già citato d.P.R. n. 309/1990 – la sospensione del procedimento con messa alla prova. All'istanza era allegata, in conformità al comma 4 dell'art. 464-*bis* c.p.p., la richiesta di elaborazione del programma di trattamento. L'istanza del difensore è stata respinta, dal momento che la pena edittale prevista per il reato contestato all'imputato non è compatibile con l'accesso al rito alternativo. Il difensore ha poi chiesto di definire il giudizio col rito abbreviato, riproponendo contestualmente la precedente istanza di qualificazione del reato. Il giudice rimettente condivide la ricostruzione del difensore e soggiunge che se i fatti contestati fossero stati qualificati in tal senso già all'atto dell'esercizio dell'azione penale, l'imputato avrebbe ben potuto beneficiare del procedimento di cui all'art. 464-*bis* c.p.p.

Il dubbio da cui origina la questione di legittimità costituzionale proposta dal G.U.P. catanese scaturisce dalla **preclusione che si realizza per l'imputato interessato ad accedere alla sospensione del procedimento con messa alla prova**, il cui esito naturale è l'estinzione del reato contestato: **tale preclusione è dovuta alla contestazione di un titolo di reato che non lo legittima ad avervi accesso e di cui però lo stesso imputato ha tempestivamente invocato una differente definizione giuridica**, finalmente accolta dal giudice al momento della definizione del giudizio.

Sulla base di **un parallelismo con le analoghe vicende dell'oblazione**, che portarono all'aggiunta all'art. 141 disp. att. c.p.p. di un nuovo comma 4-*bis* – in forza del quale “in caso di modifica della originaria imputazione in altra per la quale sia ammissibile

l'oblazione, l'imputato è rimesso in termini per chiedere la medesima" –, il giudice rimettente dubita della costituzionalità degli artt. 464-*bis*, comma 2, e 521, comma 1, del codice di procedura penale.

La circostanza che non si possa accedere all'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova **darebbe infatti luogo a una violazione del diritto di difesa e sarebbe priva di una giustificazione razionale**, in violazione degli artt. 24, secondo comma, e 3 Cost. Quest'ultima dipende, più che da una scelta difensiva, dalla qualificazione giuridica del fatto di volta in volta effettuata dal pubblico ministero: alle scelte di quest'ultimo, perciò, è ricollegata la possibilità per l'imputato di accedere a un rito il cui esito positivo consentirebbe addirittura di estinguere il reato. [G. Delledonne]

Decisioni di rilievo costituzionale dei giudici comuni

Trib. Bologna, decr. 3 luglio 2018 – Cass., ord. n. 14007 del 2018

ANAGRAFI ARCOBALENO? ANCORA SULLA FORMAZIONE DI ATTI DI NASCITA CON GENITORI DELLO STESSO SESSO

Tribunale di Bologna, decreto 3 luglio 2018

Due donne hanno chiesto all'anagrafe di un Comune della provincia di Bologna che sia formato un atto di nascita nel quale entrambe siano indicate come genitrici di una bambina, nata da una delle due all'esito di un trattamento di PMA eseguito in Danimarca. Hanno anche chiesto che alla bambina siano dato il cd. doppio cognome (un cognome che comprende entrambi quelli delle due donne). L'anagrafe ha respinto le istanze, ma il Tribunale le riconosce fondate.

Il complesso ragionamento sulla prima questione si articola in una serie di passaggi logici: 1) l'ordinamento conosce un concetto di **«genitorialità legale»**, accanto a quello di «genitorialità biologica», soprattutto per effetto di quanto previsto in materia di fecondazione assistita; 2) in questo ultimo ambito, **la costituzione dello *status filiationis* non cambia, secondo che la fecondazione sia omologa o eterologa**, a maggior ragione dopo [Corte cost. n. 162 del 2014](#) e tenuto conto di quanto deciso, a favore del riconoscimento della genitorialità tramite pratiche procreative consentite all'estero, dalle sentenze della Corte EDU nei casi [Menesson](#) e [Labassee](#), nonché da Cass. n. 19599 del 2016 e n. 14878 del 2017; 3) alla luce di queste sentenze e di altre europee ([X. contro Austria](#)) e costituzionali (da ultimo [n. 170 del 2014](#)), **lo stesso trattamento giuridico va assegnato alle coppie omosessuali** alle quali, **se unite civilmente** ai sensi della legge n. 76 del 2016 (cd. Cirinnà, art. 1, comma 20), spettano gli stessi diritti che la legge n. 40 del 2004 attribuisce alle coppie eterosessuali; 4) in ogni caso, anche in ossequio alla Convenzione sui diritti del fanciullo e alla Carta di Nizza, **deve prevalere l'interesse del minore, qui declinato come diritto alla «bigenitorialità»**, nonché il suo diritto a non essere discriminato in base alle circostanze relative alla sua nascita.

Il Tribunale è consapevole di spingersi, in questo modo, oltre la posizione della Cassazione che, nella citata sentenza del 2016, ha ammesso la trascrizione di atti di nascita esterni, ma ha negato che se ne possa formare direttamente in Italia uno recante due persone dello stesso sesso come genitori. Il Tribunale ritiene, tuttavia, il relativo inciso

della sentenza di legittimità «privo di motivazioni e specificazioni, avulso dalla questione trattata» e, quindi, immeritevole di «soverchio rilievo».

Dichiarato illegittimo il rifiuto dell'Ufficiale di stato civile, il Tribunale ritiene applicabile anche la regola del doppio cognome, per quanto stabilito da [Corte cost., n. 286 del 2016](#).

Corte di cassazione, prima sezione civile, ordinanza 31 maggio 2018, n. 14007, pres. Campanile, est. Ioffrida

Due donne, unitesi civilmente in Francia nel 2000 e poi ivi coniugate nel 2013, hanno procreato mediante PMA e ciascuna ha poi adottato il figlio dell'altra, con sentenza di un tribunale francese, riconosciuta efficace in Italia dalla Corte d'appello di Napoli.

Adita dai sindaci competenti quali ufficiali di stato civile, la Cassazione (dopo avere dato atto che, a causa della improcedibilità di un altro ricorso, è divenuta inoppugnabile la sentenza che ha dichiarato illegittimo il rifiuto di trascrivere l'atto di matrimonio delle due donne), supera alcune questioni processuali (tra cui la legittimazione processuale dei sindaci) e, nel merito, inquadra la fattispecie negli artt. 64 e segg. della legge n. 218 del 1995 (riconoscimento di sentenze straniere) per effetto dell'art. 41 della stessa legge (riconoscimento dei provvedimenti in materia di adozione), adotta la ben nota interpretazione restrittiva del concetto di ordine pubblico (come limite alla possibilità di riconoscere sentenze straniere) di cui a Cass. n. 19599 del 2016: **rientrano nell'ordine pubblico solo i principi supremi o fondamentali della carta costituzionale, escluse le norme espressive di discrezionalità legislativa; il principio del superiore interesse del minore** (ai sensi della Convenzione dell'Aja del 1993 per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale) **è un limite alla stessa valenza di filtro dell'ordine pubblico**; neppure si può dare spazio a «meri pregiudizi», o ritenere l'orientamento sessuale rilevante ai fini dell'assunzione della responsabilità genitoriale.

Così ridimensionato il rilievo dell'ordine pubblico, la Cassazione condivide la conclusione della Corte d'appello secondo cui nulla osta al riconoscimento in Italia della sentenza francese. [M. Massa]

[Su questioni analoghe si veda anche l'**ordinanza n. 69 del 2018**, segnalata sopra in questo Bollettino. Frattanto, **è ancora attesa la decisione delle Sezioni Unite** sulle questioni rimesse alla sua cognizione dalla stessa prima sezione civile della Cassazione con l'ordinanza 22 febbraio 2018, n. 4382. Tra queste, la questione se la nozione di ordine pubblico si debba intendere in senso restrittivo (come in Cass. n. 19599 del 2016) oppure più ampio (come ritenuto da Cass. S.U., n. 16601 del 2017, che, in questa prospettiva, ha respinto l'istituto dei cd. danni punitivi siccome estraneo all'ordinamento e alla tradizione giuridica italiani).]