

Monitore della Giurisprudenza costituzionale

n. 4 del 2018

(decisioni 140/2018 – 191/2018)

Hanno collaborato a questo numero: Corrado Caruso (coordinatore), Alberto Arcuri, Chiara Bergonzini, Chiara Bologna, Antonio Chiusolo, Francesco Conte, Fabio Corvaja, Fabrizia Covino, Caterina Drigo, Sara Fabianelli, Andrea Guazzarotti, Ylenia Guerra, Pietro Insolera, Francesco Medico, Francesca Minni, Marta Morvillo, Federico Pedrini, Stefano Rossi

LA CAMPANIA NON PUO' "RICICLARE" GLI ABUSI EDILIZI. LA LORO DEMOLIZIONE E' PRINCIPIO FONDAMENTALE DEL GOVERNO DEL TERRITORIO

Corte cost., sent. 5 giugno – 5 luglio 2018, n. 140, Pres. Lattanzi, red. Sciarra

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[artt. 2, comma 2, e 4, comma 1, lettera e), l.r. Campania n. 19 del 2017]

(art. 117.2, lett. s), Cost, art.117.3, Cost., art. 31, commi 3,4,5 e 6, d.P.R. n. 380 del 2001)

E' incostituzionale la legge della Regione Campania che consentiva ai Comuni di alienare o locare, con preferenza per gli attuali occupanti, gli immobili abusivi acquisiti al patrimonio dell'ente locale per inottemperanza dell'ordine di demolizione. Ad avviso della Corte costituzionale, la demolizione degli immobili abusivi è principio fondamentale della materia «governo del territorio», posto che le «misure alternative alla demolizione» sono ammesse dal d.P.R. n. 380 del 2001 (art. 31, comma 5) esclusivamente in ragione di «rilevanti interessi urbanistici, ambientali o di rispetto dell'assetto idrogeologico», nel caso di specie all'evidenza insussistenti. [C. Caruso]

AIUTI DI STATO E SINDACABILITÀ DELLE DECISIONI DELLA COMMISSIONE: NON INVOCARE I PRINCIPI COSTITUZIONALI SUPREMI IN VANO!

Corte cost., sent. 24 gennaio – 5 luglio 2018, n. 142, Pres. Lattanzi, red. Modugno

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[L. n. 130/2008, art. 2; l. n. 117/1988, art. 2, comma 3 e 3 bis]

(artt. 101, 104 e 24 Cost.)

Il caso trae origine dal rifiuto opposto da un'Azienda sanitaria provinciale siciliana a un allevatore di erogare l'indennità per l'abbattimento di capi di bestiame infetti prevista da una legge regionale siciliana, sulla base del fatto che tale indennità era stata ritenuta "aiuto di Stato" dalla Commissione europea con decisione del 2002. Il giudice *a quo*, chiamato a pronunciarsi in sede di opposizione al decreto ingiuntivo emesso nei confronti dell'Azienda sanitaria, si interroga sulla legittimità costituzionale del vincolo che gli

sarebbe imposto per via delle decisioni della Commissione europea in materia di **aiuti di Stato**, anche in virtù dell'insorgenza, in caso di suo mancato adeguamento, di una responsabilità dello Stato per danni causati nell'esercizio della funzione giurisdizionale. **Il giudice finirebbe, così, per essere assoggettato a determinazioni assunte in via amministrativa da parte di autorità europee, in contrasto con i principi costituzionali supremi di soggezione del giudice soltanto alla legge (art. 101 Cost.) e di indipendenza della magistratura (art. 104 Cost.), con pregiudizio anche del diritto a un giudice indipendente e imparziale (art. 24 Cost.), qualificabile anch'esso come principio costituzionale supremo.**

La Corte costituzionale dichiara infondata tale questione, richiamando innanzitutto la costante giurisprudenza della Corte di giustizia a mente della quale **«la valutazione della compatibilità di un aiuto di Stato con il mercato interno rientra nella competenza esclusiva della Commissione, che opera sotto il controllo del giudice dell'Unione, con la conseguenza che ai giudici nazionali non è consentito pronunciarsi sul punto»**, cui si aggiunge il dato per cui una decisione della Commissione in tale ambito è obbligatoria in tutti i suoi elementi nei confronti dello Stato destinatario, ossia di tutti gli organi di quest'ultimo, compresi quelli giurisdizionali. Tale soggezione può essere superata soltanto rimuovendo, con le procedure previste dal diritto dell'UE, la decisione della Commissione, ossia tramite il sindacato della Corte di giustizia, cui spetta in via esclusiva il controllo sulla legittimità di tali atti. **«Si tratta di una regola sulla giurisdizione che – lungi dall'attendere ai «principi supremi» di soggezione del giudice alla sola legge e di indipendenza della magistratura – si correla alla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, trovando copertura nel quadro delle limitazioni di sovranità consentite dall'art. 11 Cost.»**. Al giudice nazionale spetterà, eventualmente, provocare il sindacato della Corte di giustizia sulla decisione della Commissione attraverso lo strumento del rinvio pregiudiziale (art. 267, par. 1, lett. b), TFUE). Il che, tuttavia, non può accadere nell'ambito di controversie interne in cui la parte che lamenta l'illegittimità della decisione della Commissione avrebbe potuto impugnare quest'ultima dinanzi alla Corte di giustizia nel termine perentorio previsto dall'art. 263, par. 6, TFUE.

Per la stessa Corte di giustizia, tuttavia, tale preclusione non scatta quando l'aiuto di Stato non ha carattere individuale o, comunque, non individui in modo univoco e specifico il destinatario, cioè, in particolare, quando l'aiuto di Stato sia rivolto a un determinato settore e il soggetto in questione sia solo un beneficiario potenziale della misura. Ne deriva che, nel caso del giudizio *a quo*, la parte privata ben potrebbe sollecitare un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, così come lo stesso giudice remittente potrebbe determinarsi a ciò autonomamente.

Ne deriva che non risultano violati né i principi costituzionali sull'indipendenza del giudice (artt. 101 e 104 Cost.) né il diritto del singolo alla tutela giurisdizionale (art. 24 Cost.). [A. Guazzarotti]

ANCORA UNA QUESTIONE IN MALAM PARTEM PER CONTRASTO DELLA DISCIPLINA DELLA PRESCRIZIONE CON DISPOSIZIONI EUROUNITARIE: LA CORTE DICHIARA L'INAMMISSIBILITA'

Corte cost., sent. 18 aprile 2018 – 5 luglio 2018, n. 143, Pres. Lattanzi, red. Cartabia

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 6, c. 1, 4 e 5, L. n. 251/2005, nel testo anteriore alle ss.mm.ii. apportate dalla l. n. 172/2012]

(artt. 11, 117, c. 1, Cost. in relazione all'art. 8, p.to 6, DQ 2004/68/GAI del Consiglio, del 22 dicembre 2003, relativa alla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile)

La questione, relativa al *deficit* di adeguatezza della disciplina interna rispetto agli obblighi di tutela eurounitari in materia di delitti sessuali in danno di minori, è inammissibile. La Corte si impegna nella ricostruzione della l. n. 251/2005, che ha inciso profondamente sul regime della prescrizione, comportando sia effetti favorevoli che sfavorevoli per il reo (§§ 4, 4.1, 4.2, 4.3 Cons. in diritto). Abbandonato il previgente sistema ancorato alle “fasce” di gravità dei reati, nel quale, ai fini del computo della prescrizione, si teneva conto delle circostanze attenuanti e aggravanti e del bilanciamento tra le stesse, si è adottato il diverso criterio di calcolo del termine commisurato al massimo della pena edittale di ciascun reato (limite minimo di sei anni per i delitti e quattro anni per le contravvenzioni). Escluse dal calcolo, invece, le circostanze, ad eccezione delle aggravanti autonome o indipendenti e di quelle ad effetto speciale, rispetto alle quali si considera l'aumento massimo di pena previsto dall'aggravante. Quanto agli atti interruttivi, il termine non può essere prolungato per più di un quarto del tempo necessario a prescrivere. A suddetto criterio “quantitativo” si è progressivamente affiancato un cd. criterio misto, prevedendosi una disciplina differenziata per una serie di reati normativamente identificati. Tra questi i delitti a sfondo sessuale (art. 157, c. 6, c.p., come mod. dalla l. n. 172/2012), che prevede il raddoppio dei termini di prescrizione per i reati di cui agli artt. 609 bis, 609 quater, 609 quinquies, 609 octies, salvo che ricorrano le circostanze attenuanti ex artt. 609 bis, c. 3 o 609 quater, c. 4, c.p. La Corte non accoglie la prospettazione del rimettente (§§ 4.4, 5, 6 Cons. in diritto), poiché essa trascura i diversi effetti del mutamento di disciplina sopra ricostruito, di favore o peggiorativi a seconda del caso concreto, non potendosi effettuare una valutazione in astratto. Le molteplici *rationes* sottese all'istituto sostanziale della prescrizione (cfr. sentt. n. 115/2018, 143/2014, 236/2011, 393/2006) e la “variabile dinamica” cui esso è “esposto nelle singole vicende processuali”, richiedono “una valutazione in concreto, alla luce delle caratteristiche del singolo caso”. Erra, allora, il rimettente, laddove si limita a censurare il mutamento dei criteri di calcolo di cui alla l. 251/2005 *in abstracto*, nella parte in cui non esclude i reati a sfondo sessuale in danno di un minore. Ciò, soprattutto, a fronte di un parametro interposto eurounitario indeterminato, che pone un obbligo di risultato, senza specificare però i reati a cui si riferisce e la durata minima necessaria del termine di prescrizione da applicare. E' infatti inaccettabile che il giudice venga incaricato di raggiungere uno scopo politico-criminale fissato da una norma eurounitaria (ord. n. 24/2017, sent. n. 115/2018), senza una precisa definizione delle forme e dei limiti, ad opera di una disposizione di legge determinata (ex artt. 25, c. 2 e 101, c. 2 Cost.). La formulazione del *petitum*, peraltro, si pone in termini di incertezza. Il vizio lamentato è infatti di tipo omissivo, non avendo il legislatore del 2005 escluso i reati sessuali nei confronti di minorenni; omissione poi rimediata con l. n. 172/2012. Benché venga richiesto di ovviare a tale vuoto di tutela con la reviviscenza della disciplina previgente più severa, l'obbligo imposto dal parametro eurounitario potrebbe essere attuato anche in modi diversi e alternativi, riconducibili all'esercizio di discrezionalità legislativa, e pertanto la questione è inammissibile. [P. Insolera]

ILLEGITTIMITA' CONSEQUENZIALE E GIUDIZIO VIA DI AZIONE: COME LA CORTE SUPPLICSCE ALL'ONERE DI IMPUGNAZIONE

Corte cost., sent. 22 maggio – 11 luglio 2018, n. 147, Pres. Lattanzi, red. Prosperetti

Giudizio di legittimità costituzionale in via di azione

[artt. 1, commi 3 e 4, lettera a); 2, comma 1; 3 e 4, della legge della Regione Campania 22 maggio 2017, n. 13 (Istituzione del servizio di sociologia del territorio della Regione Campania)].

(artt. 1, commi 3 e 4, lettera a), 2, comma 1, e 3 l. r. Campania n. 13 del 2017)

E' illegittima la legge della Regione Campania istitutiva del servizio di sociologia. Nonostante non sia violata la competenza concorrente in materia di "professioni", la mancata indicazione delle coperture rende necessaria la declaratoria di illegittimità costituzionale non solo della disposizione relativa agli effetti finanziari ma anche dell'intera legge impugnata. [C. Caruso]

ILLEGITTIME LA LEGGE DELLA REGIONE VENETO CHE AVEVA STABILITO MULTE A CHI DISTURBA CACCIATORI E PESCATORI

Corte cost., sent. 5 giugno - 11 luglio 2018, n. 148, Pres. Lattanzi, red. Coraggio

Giudizio di legittimità costituzionale in via di azione

[art. 1,2 e 3 L. Reg. Veneto n. 1/2017]

(artt. 3, 25, 27 e 117 co, 2 lett. h) e l) Cost.)

La questione è stata posta alla Corte costituzionale con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri n. 33 del 2017, con cui è stata sollevata in via principale questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Veneto n. 1 del 2017. Oggetto della questione sono in particolare gli artt. 1 e 2 della legge, laddove sanzionano a titolo di illecito amministrativo, condotte di disturbo e ostruzionismo idonee a turbare o interrompere la regolare attività della caccia (art. 1) e della pesca (art. 2). In particolare l'art. 1 inserisce nella l. della Regione Veneto n. 50 del 1993, l'art. 35-bis che dispone che: «1. *chiunque, con lo scopo di impedire intenzionalmente l'esercizio dell'attività venatoria ponga in essere atti di ostruzionismo o di disturbo dai quali possa essere turbata o interrotta la regolare attività di caccia o rechi molestie ai cacciatori nel corso delle loro attività, è punito con la sanzione amministrativa da euro 600,00 a euro 3.600,00. 2. All'accertamento e alla contestazione delle violazioni procedono gli organi cui sono demandate funzioni di polizia. 3. La Regione esercita le funzioni amministrative riguardanti l'applicazione delle sanzioni amministrative previste dalla presente legge e ne introita i proventi. 4. Non integrano, in ogni caso, la fattispecie di cui al comma 1, gli atti rientranti nell'esercizio dell'attività agricola, di cui all'articolo 2135 del Codice Civile, nel rispetto dell'articolo 842 del Codice Civile».* L'art. 2, invece, inserisce nella legge della Regione Veneto 28 aprile 1998 n. 19 l'art. 33-ter che replica la disposizione di cui all'articolo precedente con riferimento però all'attività della pesca.

Le due disposizioni sono censurate sotto due profili distinti ma comuni ad entrambe, uno logicamente precedente, che riguarda il riparto di competenze tra Stato e Regioni (il parametro di riferimento è l'art. 117, co.2, lett. h) e l) Cost., l'altro riferito alla sanzione prevista (i cui parametri di riferimento sono gli artt. 3, 25 e 27 Cost.). In punto di riparto di competenze le disposizioni sono censurate perché rivolte a punire condotte quali il

«disturbo», l'«ostruzionismo» e la «molestia», riferibili alla categoria dell'ordine pubblico e della sicurezza, sulle quali lo Stato ha potestà legislativa esclusiva» (art. 117, comma secondo, lettera h, Cost.). La scelta del legislatore regionale finirebbe inoltre per incidere su un'altra materia di competenza statale (let. l) laddove interferirebbe con ambiti che gli sarebbero sottratti: l'ordinamento penale, posto che l'illecito amministrativo colpisce una condotta che è già prevista e punita dalla legge statale a titolo di illecito penale ex art. 660 cod.; e l'ordinamento civile, posto che gli interessi che la legge regionale mirerebbe a tutelare sarebbero già oggetto di una tutela di tipo privatistico. Sotto il profilo sostanziale invece le disposizioni sono censurate da un lato, in termini di determinatezza, laddove sanzionano condotte descritte in termini generici, con ciò ponendosi in contrasto con i principi costituzionali di legalità e razionalità, validi anche per gli illeciti amministrativi, dall'altro in termini di proporzionalità della sanzione, in comparazione con quelle previste dall'art. 35 della legge reg. Veneto n. 50 del 1993, il cui massimo edittale, nei casi più gravi, è fissato in euro 1.200,00 sia rispetto a quelle previste a carico del cacciatore per le violazioni commesse ai sensi dell'art. 31 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 il cui massimo edittale è inferiore a quello previsto dalla legge regionale impugnata.

La Corte accoglie i motivi del ricorso e dichiara le disposizioni illegittime, fermandosi però al profilo della distribuzione delle competenze, logicamente prioritario e dunque con capacità assorbente rispetto agli altri profili. Il punto della decisione sta nel fatto che l'individuazione dell'ambito materiale della disciplina in tema di sanzioni, per pacifico orientamento della Corte, accede a quella sostanziale, e le sanzioni oggetto della pronuncia non sarebbero, secondo la corte, riconducibili alla materia "caccia e pesca", sostanziandosi piuttosto nella sanzione di atti di «ostruzionismo» o «disturbo», e quindi riferibili all'ordine pubblico. Gli ulteriori motivi restano assorbiti e la legge viene dichiarata illegittima nella sua interezza, poiché cade consequenzialmente anche l'art. 3, che prevedendo la sola clausola di neutralità finanziaria non ha di per sé alcuna portata percettiva. [A. Arcuri]

LA CORTE CENSURA CON CORAGGIO L'IRRAGIONEVOLE PRECLUSIONE DI ACCESSO AI BENEFICI PER L' ERGASTOLO DI CUI ALL'ART. 58 QUATER ORD. PEN.

Corte cost., sent. 21 giugno 2018 – 11 luglio 2018, n. 149, Pres. Lattanzi, red. Viganò

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 58 quater, c. 4, L. n. 354/1975]

(artt. 27, c. 3 Cost.)

La sentenza censura l'art. 58 quater, c. 4, L. n. 354/1975, per contrasto con gli artt. 3 e 27 Cost., nella parte in cui impedisce ai condannati all'ergastolo per il reato di cui all'art. 630, c. 3, c.p., che abbiano cagionato la morte del sequestrato, di accedere ai benefici previsti dall'art. 4 bis, c. 1, ord. pen., se non abbiano scontato almeno ventisei anni di pena; in via consequenziale si dichiara l'illegittimità della stessa norma, in riferimento alla diversa fattispecie di cui all'art. 289 bis c.p., sempre che ricorrano le medesime condizioni. Ricostruite le *rationes* sottese alla normativa (§§ 2, 2.1, 2.2 Cons. in diritto), ci si sofferma sul trattamento penitenziario differenziato e particolarmente rigoroso oggetto di scrutinio. I delitti di cui agli artt. 630, c. 3 e 289 bis, c. 3, c.p. rientrano tra i reati di cui all'art. 4 bis ord. pen., che prevedono l'impossibilità di concedere i benefici (fatta salva la liberazione anticipata) in caso di assenza di collaborazione con la giustizia del condannato (art. 58 ter

ord. pen.). Nel caso di specie quest'ultimo aspetto non rileva, non affrontandosi la problematica della costituzionalità delle preclusioni all'accesso ai benefici per il condannato che non collabora con la giustizia. Al centro dell'attenzione è l'irragionevole differenziazione di trattamento, ben più severo per i detenuti autori dei delitti di sequestro di persona a scopo di estorsione e di terrorismo o eversione, rispetto a quello previsto per gli ergastolani responsabili di altri reati previsti dall'art. 4 bis, che, a parità di condizioni, possono accedere al regime più favorevole delineato dall'art. 58 ter ord. pen. Il regime di accesso ai benefici penitenziari di cui all'art. 58 quater, c. 4, ord. pen. risulta assai più severo anche rispetto a quello applicabile alla generalità degli ergastolani. Anche se parte dell'iter logico-giuridico della Corte si sviluppa su binari "comparativi", i vizi censurati riguardano esclusivamente l'irragionevolezza intrinseca dell'art. 58 quater, c. 4, riscontrata sotto tre distinti profili (è assorbito il *vulnus* all'art. 3, § 8 Cons. in diritto). Anzitutto, è compromesso il principio della progressività trattamentale (§ 5 Cons. in diritto), che impone una progressiva apertura verso l'esterno dell'iter rieducativo dell'ergastolano – che abbia espresso indici di ravvedimento – per "perseguire efficacemente quel progressivo reinserimento armonico della persona nella società, che costituisce l'essenza della finalità rieducativa". La logica gradualistica, attuata dalla pluralità progressiva di benefici concedibili, è però compromessa dalla disposizione sindacata, che la "sovrverte irragionevolmente ... per ciò che concerne i soli condannati all'ergastolo a titolo di sequestro di persona a scopo di estorsione, terrorismo o eversione; e per di più consente che tali condannati possano teoricamente accedere alla liberazione condizionale – per effetto delle detrazioni maturate a titolo di liberazione anticipata – in un momento anteriore a quello, pari a ventisei anni, in cui sarà loro possibile accedere ai permessi premio, al lavoro all'esterno e alla semilibertà: benefici, questi ultimi, concepiti dal legislatore come naturalmente prodromici rispetto alla liberazione condizionale". Vi è quindi il rischio che la semilibertà venga negata alla scadenza dei ventisei anni all'ergastolano, nonostante si sia impegnato nell'opera rieducativa in carcere, "proprio in ragione dell'assenza di sue preve positive esperienze al di fuori delle mura penitenziarie nel secondo decennio di espiatione della pena", che sono comunemente ritenute dalla giurisprudenza di legittimità requisito per accedere sia alla semilibertà, sia alla liberazione condizionale. In tal modo si riduce l'incentivo per l'ergastolano a partecipare all'opera di rieducazione, in contrasto col finalismo rieducativo (§ 6 Cons. in diritto): "Dilazionando ... sino al termine di ventisei anni ... la possibilità di accedere a qualsiasi beneficio penitenziario, compresi i permessi premio, è assai probabile che il condannato all'ergastolo possa non avvertire, quanto meno in tutta la prima fase di esecuzione della pena, alcun pratico incentivo ad impegnarsi nel programma rieducativo, in assenza di una qualsiasi tangibile ricompensa in termini di anticipazione dei benefici che non sia proiettata in un futuro ultraventennale, percepito come lontanissimo". L'ultimo vizio attiene invece al carattere automatico della soglia temporale, contrario all'esigenza di valutazione individualizzata dell'iter rieducativo (§ 7 Cons. in diritto). "Il carattere automatico della preclusione temporale ... per i condannati all'ergastolo impedisce al giudice qualsiasi valutazione individuale sul concreto percorso di rieducazione ... in ragione soltanto del titolo di reato che supporta la condanna", in contrasto "con il ruolo che deve essere riconosciuto, nella fase di esecuzione della pena, alla sua finalità di rieducazione del condannato ... che deve essere sempre garantita anche nei confronti dei ... condannati all'ergastolo". Sono illegittime previsioni normative "che precludano in modo assoluto, per un arco temporale assai esteso, l'accesso ai benefici penitenziari a particolari categorie di condannati ... in ragione soltanto della particolare gravità del reato commesso, ovvero dell'esigenza di lanciare un robusto segnale di deterrenza nei confronti della generalità dei consociati. Questi ultimi criteri ... non possono, nella fase di esecuzione della pena, operare in chiave distonica rispetto all'imperativo costituzionale della funzione rieducativa ... da declinarsi nella fase esecutiva

come necessità di costante valorizzazione ... dei progressi compiuti dal singolo condannato durante l'intero arco dell'espiazione della pena". Risultano costituzionali soltanto quelle preclusioni fondate su giudizi individualizzati sulla perdurante pericolosità dei condannati. Nella stessa direzione la Corte EDU (Grande camera, sentenza 9 luglio 2013, Vinter c. Regno Unito), laddove pone "l'obbligo, a carico degli Stati contraenti, di consentire sempre che il condannato alla pena perpetua possa espiare la propria colpa, reinserendosi nella società dopo aver scontato una parte della propria pena". Anche in caso di delitti gravissimi, è ferma la responsabilità della società a stimolare la persona ad intraprendere un "cammino di revisione critica del proprio passato e di ricostruzione della propria personalità", anche attraverso la previsione legislativa di incentivi che attenuino la severità della sanzione e agevolino la risocializzazione. [P. Insolera]

LE REGIONI POSSONO ADOTTARE "MISURE DI SALVAGUARDIA" IN MATERIA AMBIENTALE

Corte cost., sent. 22 maggio – 11 luglio 2018, n. 150, Pres. Lattanzi, red. Barbera

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 1 della L.R. Calabria 19 febbraio 2016, n. 8 (Misure di salvaguardia in pendenza dell'approvazione del nuovo piano regionale di gestione dei rifiuti)]

(art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione)

Il T.A.R. Calabria sospetta della legittimità di una previsione contenuta nella legge della Regione Calabria n. 8 del 2016, in funzione della quale «nelle more dell'approvazione del nuovo piano regionale di gestione dei rifiuti [...], **restino sospesi per la durata di un anno i procedimenti volti al rilascio di autorizzazioni al deposito di rifiuti [...]** ed i sub-procedimenti di valutazione di impatto ambientale (VIA) e di autorizzazione integrata ambientale (AIA) ad essi connessi». Ad avviso del giudice rimettente, la disposizione censurata violerebbe la competenza statale esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», **«comportando una dilazione dei termini per la definizione dei procedimenti autorizzativi** relativi agli impianti di trattamento dei rifiuti e dei sub-procedimenti a questi connessi – come determinati dal d.lgs. n. 152 del 2006 – **e perciò una deroga in pejus ai livelli di tutela** fissati in modo uniforme sull'intero territorio dello Stato». La Corte, dopo aver ribadito come, secondo costante giurisprudenza, la materia della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» «non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze» (sent. n. 407 del 2002). Nel caso di specie, la sospensione è legata all'approvazione del piano regionale di gestione dei rifiuti (previsto nella legge statale) e dunque finalizzata a consentire alla Regione l'esercizio delle proprie competenze in materia di governo del territorio. In tale ottica, la disposizione censurata non introdurrebbe alcuna deroga *in pejus* in quanto «impedendo che prima dell'adozione del nuovo piano di gestione dei rifiuti, necessariamente ispirato a criteri che preservano l'integrità dell'ambiente, siano adottati provvedimenti che possano invece nuocervi» rafforza la tutela ambientale. Il giudice delle leggi osserva, inoltre, come la disposizione censurata appaia analoga alle cd. "misure di salvaguardia" espressamente disciplinate in materia urbanistica ritenute ammissibili dalla giurisprudenza costituzionali a patto che «il loro effetto tipico sia contenuto entro un termine ragionevole, così da evitarne una incontrollata protrazione». Sussistendo, nel caso di specie, tale presupposto, la qdl è dichiarata non fondata (cfr. sul punto, sent. n. 102 del

2013, che ha ritenuto illegittima, in quanto eccessiva e non determinata, la durata delle misure di salvaguardia in materia urbanistico-edilizia fissata dalla Regione Lombardia in violazione dei principi statali). [F. Conte]

COSTITUZIONALMENTE AMMISSIBILE LA SOSPENSIVA REGIONALE DELLE AUTORIZZAZIONI PER GLI IMPIANTI DI SMALTIMENTO E RECUPERO DEI RIFIUTI

Corte cost., sent. 22 maggio 2018, n. 151, Pres. Lattanzi, red. Barbera

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 1, c. 1°, della legge della Regione Basilicata 05/08/2016, n. 19, che ha modificato l'art. 47 della legge di detta Regione 04/03/2016]

(artt. 117, secondo comma, lettera s), e 41 della Costituzione)

Non è costituzionalmente illegittima la normativa regionale **sospensiva** dei provvedimenti di rilascio di nuove **autorizzazioni** sul territorio regionale per la realizzazione di impianti privati di smaltimento e/o recupero di **rifiuti** per incompetenza, in quanto, se è vero che la disciplina dei rifiuti attiene alla materia “**tutela dell’ambiente**” riservata alla **competenza esclusiva** dello Stato, tuttavia la «giurisprudenza ha da tempo negato la possibilità di identificare “una “materia” in senso tecnico qualificabile come “tutela dell’ambiente”, dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze” (sentenza n. 407 del 2002). Pertanto, la tutela dell’ambiente dà luogo a una **competenza trasversale**, che può incidere su materie diverse, le quali ben possono essere regionali o concorrenti». Il legislatore nazionale ha infatti attribuito alle Regioni una serie di poteri, tra cui la definizione dei criteri per l’individuazione delle aree non adeguate alla localizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti. Nel caso *de quo* «si tratta, pertanto, di un intervento che persegue finalità attinenti a competenze regionali, destinate ad intersecarsi con profili di tutela ambientale». La sospensione non comporta poi, di per sé, alcun decremento di protezione ambientale rispetto alla legislazione nazionale, ma anzi si ritiene **ragionevole** – in quanto a termine e modi – alla pianificazione della gestione dei rifiuti. Non è nemmeno rinvenibile una lesione della **libertà d’iniziativa economica privata** ingiustificata quanto ai fini dell’**utilità sociale** e tenuto conto della **temporaneità** della limitazione. [F. Pedrini]

REGIONE SICILIA E TRIBUTI PROPRI-DERIVATI: LA TASSA AUTOMOBILISTICA REGIONALE

Corte Cost., sent. del 3 giugno – 11 luglio 2018, n. 152, pres. Lattanzi, red. Barbera

Giudizio di legittimità costituzionale in via di azione

[art. 19, comma 1, legge Regione Siciliana n. 24/2016]

(artt. 3, 97, 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, della Costituzione, artt. 17 e 36 statuto della Regione siciliana – l.cost. 2/1948)

È infondata la questione secondo cui sarebbe illegittima la disposizione della legge 24/2016 della Regione Sicilia che prevede che in caso di omesso, insufficiente o tardivo pagamento della tassa automobilistica regionale, decorsi i termini di legge relativi alle sanzioni amministrative per violazione di norme tributarie, l'importo dovuto, comprensivo di interessi e sanzioni, venga immediatamente iscritto a ruolo. Ciò sul presupposto che il tributo in questione non possa rientrare nella categoria dei tributi propri regionali, ma casomai di quelli derivati, e come tale la disciplina relativa alla riscossione dello stesso non spetterebbe all'ente regionale. Tuttavia, la disciplina richiamata si riferisce alle regioni ordinarie; quanto alla Sicilia, grazie alla peculiare autonomia impositiva delle regioni a statuto speciali, risulta possibile introdurre, nell'ambito in esame, un tributo proprio, sostitutivo o comunque distinto da quello di matrice erariale (proprio sulla tassa automobilistica, si vedano sentt. 118/2017 e 142/2012). Va ricordato che per l'introduzione di tributi propri da parte delle Regioni non si richiede altro che il rispetto dell'art. 23 Cost. e dunque la necessaria istituzione tramite legge regionale, e che, per le regioni speciali implica l'unica specifica condizione che il tributo regionale sia «in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato» (sent. 102 del 2008). Il fatto che la tassa regionale predisposta dal legislatore siciliano replichi integralmente i tratti costitutivi di quella erariale, cui fa espresso riferimento, non fa che confermare il rispetto di tale presupposto e dunque la legittimità del tributo regionale in esame. [F. Minni]

EMILIA ROMAGNA: ABROGATA NORMA DI INTERPRETAZIONE AUTENTICA SULLA REITERAZIONE DEL VINCOLO ESPROPRIATIVO (E RESTITUZIONE DEGLI ATTI AL GIUDICE A QUO)

Corte cost., ord. 20 giugno – 11 luglio 2018, n. 154, Pres. Lattanzi, red. de Pretis

Giudizi di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 30 della L. R. Emilia-Romagna 30 maggio 2016, n. 9
(Legge comunitaria regionale per il 2016)]

(artt. 3, 24 e 117, primo comma, Cost.,
quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 1, CEDU)

La quarta sezione del Consiglio di Stato dubitava della legittimità di una disposizione di interpretazione autentica contenuta nell'art. 30 della L.R. Emilia-Romagna n. 9 del 2016. Con la disposizione censurata si intendeva circoscrivere il divieto di reiterazione dei vincoli espropriativi, contenuto nell'articolo 13, comma 3, della legge regionale n. 37 del 2002 pretendendo di interpretarlo nel senso che «**il divieto di reiterare più di una volta il vincolo espropriativo decaduto non trova applicazione per il completamento di opere pubbliche o di interesse pubblico lineari** la cui progettazione preveda la realizzazione per lotti o stralci funzionali, secondo la normativa vigente». Ad avviso del giudice rimettente, tale disposizione, approvata in costanza del giudizio *a quo* «pur qualificandosi come norma di interpretazione autentica, **sarebbe una norma innovativa con efficacia retroattiva destinata a influenzare, in assenza di motivi imperativi di interesse generale, l'esito giudiziario di una controversia**, in violazione dei principi della preminenza del diritto e del processo equo».

Tuttavia, a seguito della rimessione della qdl davanti la Corte costituzionale, la Regione Emilia-Romagna ha abrogato la disposizione censurata ed ha al contempo introdotto, nella

legge n. 37 del 2007 due nuove disposizioni (nuovi artt. 3-bis e 3-ter) di tenore analogo a quella censurata, ma senza essere qualificate di interpretazione autentica.

Ad avviso della Corte «tale previsione di ‘immediata applicazione’, pur consentendo di reiterare più di una volta i vincoli decaduti anche nei procedimenti espropriativi in corso, al fine di completare opere pubbliche o di interesse pubblico lineari la cui progettazione preveda la realizzazione per lotti o stralci funzionali, **opera solo per l'avvenire in ossequio al principio generale di cui all'art. 11 delle preleggi**». Conseguentemente, stante lo *jus superveniens*, la Corte dispone la restituzione degli atti (ex plurimis, ordinanze n. 266 del 2015, n. 253 del 2014, n. 316 del 2012, n. 268 e n. 12 del 2011, n. 458 del 2006) al giudice *a quo* affinché questi possa valutare se la novella trovi o meno applicazione nella fattispecie dedotta in giudizio (per un recente caso di *jus superveniens* costituito viceversa proprio da una norma di interpretazione autentica, cfr. sent. n. 125 del 2018). [F. Conte]

AVVOCATI CONTRO AVVOCATI STABILITI: JUS SUPERVENIENS E ATTI AL GIUDICE A QUO

Corte cost., ord. 20 giugno – 11 luglio 2018, n. 156, Pres. Lattanzi, red. Morelli

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 22, co. 2, legge 31 dicembre 2012, n. 247]

(art. 3 Cost.)

Vengono **rimesse alla valutazione dei giudici a quibus** (TAR Lazio), per *ius superveniens*, le q.l.c. relative al **diverso trattamento previsto per avvocati formati in Italia e avvocati stabiliti in merito all'iscrizione nell'albo speciale per il patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori** di cui all'art. 22 della l. 247/2012 (Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense). La disposizione impugnata prevede, per chi si è formato in Italia, «oltre al decorso di un periodo di otto anni di esercizio della professione, anche ulteriori “più onerose” condizioni, quali l'esame di ammissione ad un corso, la sua frequenza e la positiva valutazione finale a seguito di esame». Invece, ai sensi dell'art. 9, co. 2, del d.lgs. 96 del 2001 (Attuazione della dir. 98/5/CE volta a facilitare l'esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquisita la qualifica professionale), assunto a *tertium comparationis*, per gli avvocati stabiliti era sufficiente la dimostrazione dell'esercizio della professione in uno Stato membro per almeno 12 anni. Di qui la prospettata violazione dell'art. 3 Cost.

Dopo aver **confermato l'esclusione dell'intervento dell'Associazione Italiana Avvocati Stabiliti**, la Corte rileva che nelle more del giudizio, la disciplina del 2001 (il *tertium comparationis*) è stata sostituita dall'art. 1 della legge n. 167 del 2017 (Legge europea 2017), secondo cui anche gli avvocati stabiliti devono ora dimostrare, oltre all'esercizio della professione per almeno 8 anni, di «aver [...] lodevolmente e proficuamente frequentato la Scuola superiore dell'avvocatura» di cui all'art. 22, co. 2, l. 247/2012. [C. Bergonzini]

**LA CORTE RICOMPONE CON UNA SENTENZA ADDITIVA IL CONTRASTO FRA
TUTELA DELLA MATERNITA' E TUTELA DEL DISABILE**

Corte cost., 23 maggio 2018 – 13 luglio 2018, n. 158, Pres. Lattanzi, red. Sciarra

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 24, d.l. 26 marzo 2001, n. 151]

(Artt. 3, 31, comma 2, 37, comma 1, 117, comma 1, Cost.)

La decisione verte sulla disciplina del congedo di maternità, nella circostanza in cui questo vada a coesistere con il congedo previsto dall'art. 42, comma 5, d.lgs. 151/2001 per l'assistenza al coniuge convivente o al figlio portatori di handicap in situazione di gravità accertata. In particolare, la disciplina del congedo di maternità prevede che la madre lavoratrice perda il diritto all'indennità di maternità qualora non abbia lavorato nei 60 giorni precedenti l'inizio del congedo, a meno che l'assenza o sospensione dal lavoro in tale lasso di tempo non sia dovuta a cause tassativamente individuate dal legislatore, fra cui non figura l'assistenza al figlio o coniuge convivente portatore di handicap. Ne consegue che **la donna lavoratrice che fruisca del congedo per assistere il familiare disabile da 60 o più giorni, al momento dell'inizio dell'astensione obbligatoria per maternità, perde il diritto all'indennità.**

La Corte ricorda come la disciplina del congedo e dell'indennità di maternità, pur aperta a valutazioni discrezionali del legislatore "viet[i] una ingiustificata esclusione di ogni forma di tutela (sent. 405/2001)". Cosa che accade invece nel caso in esame, dal momento che **l'esclusione dell'assistenza al figlio o al coniuge disabile dal novero delle esigenze di tutela riconosciute dal legislatore si traduce in un sacrificio arbitrario** della speciale protezione che **l'art. 37, comma 1, Cost.** accorda alla madre lavoratrice e al bambino e che "specifica e rafforza la tutela della maternità e dell'infanzia già sancita in termini generali dall'**art. 31 Cost.**". Si tratta infatti di esigenze di tutela egualmente rilevanti e subordinate a "presupposti oggettivi e temporali rigorosi, non equiparabil[i] ad altre assenze giustificate da motivi personali o di famiglia". L'assetto normativo censurato **si pone in contrasto anche con la tutela del disabile** e in particolare con l'esigenza di garantirne la cura "nell'ambito della famiglia e della comunità di vita cui appartiene, allo scopo di tutelarne nel modo più efficace la salute, di preservarne la continuità nelle relazioni e di promuoverne una piena integrazione". **Ponendo di fatto la donna lavoratrice di fronte all'alternativa tra assistere il familiare disabile, da un lato, e il riprendere l'attività lavorativa così da poter fruire dell'indennità di maternità, dall'altro, la disciplina censurata determina un indebito sacrificio dell'una o dell'altra tutela,** contrastando con il disegno costituzionale "che tende a **ravvicinare le due sfere di tutela e a farle convergere,** nell'alveo della solidarietà familiare, oltre che nelle altre formazioni sociali", con il comune obiettivo di **rimuovere gli ostacoli** che impediscono il pieno sviluppo della persona umana **ex art. 3, comma 2, Cost.** L'illegittimità dell'omissione legislativa, per contrasto con gli artt. 3, 31 e 37 Cost. determina quindi l'inclusione del congedo di cui all'art. 42, comma 5, d.lgs. 151/2001 tra le ipotesi in cui non si tiene conto dell'assenza dal lavoro per più di 60 giorni al fine della fruizione dell'indennità di maternità. [M. Morvillo]

LA RIFORMA DEI CONSORZI DI BONIFICA IN BASILICATA PASSA L'ESAME, MA LA CORTE BOCCIA LA TECNICA DELLA GOOD COMPANY / BAD COMPANY PER LA LIQUIDAZIONE DEI VECCHI CONSORZI

Corte cost., sent. 6 giugno - 17 luglio 2018, n. 160, Pres. Lattanzi, Red. Amato

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Legge della Regione Basilicata 11 gennaio 2017, n. 1, artt. 2, 31, 32 e 33]

(Costituzione, artt. 3, 18, 41, 42, 43, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, e 118, quarto comma)

La sentenza respinge le questioni sollevate dal TAR per la Basilicata su diverse norme della legge regionale Basilicata n. 1 del 2017 di **riordino dei consorzi di bonifica**, accogliendo soltanto la censura rivolta contro la norma che regolava la fase liquidatoria dei preesistenti consorzi, prevedendo il trasferimento ope legis al nuovo consorzio unico di una parte rilevante del patrimonio attivo dei consorzi soppressi, in capo ai quali rimaneva invece la responsabilità per i debiti pregressi.

La sentenza riconosce che tale disciplina era funzionale all'intento - dichiarato dal legislatore nella relazione illustrativa al disegno di legge - di consentire al nuovo consorzio di partire «senza la zavorra dei debiti e del contenzioso e ... con un bilancio spurgo di residui». Tuttavia, la Corte osserva che tali norme regolavano la liquidazione «secondo modalità del tutto eccentriche e derogatorie rispetto alla disciplina statale in tema di soppressione di enti non solo pubblici, ma anche privati», introducendo una «una limitazione al soddisfacimento delle ragioni dei creditori dei singoli consorzi, in contrasto con il principio generale della responsabilità patrimoniale per le obbligazioni contratte dall'ente estinto e della destinazione del patrimonio consortile alla soddisfazione dei creditori (artt. 2614 e 2615 cod. civ.)». Di qui l'accoglimento della questione in riferimento agli artt. 42 e 43 della Costituzione, sul rilievo che la norma impugnata disponeva l'avocazione ad un soggetto pubblico dei beni e delle attività di altri soggetti, anche privati, «con una disciplina contrastante con quella stabilita dalla legge dello Stato, che è l'unica, ai sensi dell'art. 42 Cost., competente a dettare la disciplina fondamentale della proprietà pubblica e privata». La sentenza evoca anche la materia dell'**ordinamento civile**, in cui trova collocazione la **disciplina della proprietà**, che deve essere uniforme su tutto il territorio nazionale.

La sentenza respinge invece le questioni sollevate sulle norme che classificano l'intero territorio regionale come territorio di bonifica e costituiscono un unico consorzio di bonifica della Basilicata, che copre l'intero comprensorio. Tali norme erano denunciate per violazione del **principio fondamentale della specialità degli interventi di bonifica**, dettato nella materia "**governo del territorio**" dall'art. 1, secondo comma, del r.d. 13 febbraio 1933 n. 215 (Nuove norme per la bonifica integrale), nonché dall'art. 857 c.c.

Tale principio, secondo la sentenza, non è però violato dalle norme denunciate. La Corte rammenta che i criteri di riordino dei consorzi di bonifica, definiti con intesa in Conferenza Stato-Regioni, prevedono la possibilità di una gestione in forma unitaria con un unico consorzio, ed evidenzia che l'unificazione del comprensorio di bonifica non comporta una generalizzata sottoposizione dell'intero territorio ai vincoli di bonifica, che sono invece determinati solo dal successivo piano generale di bonifica.

Infondata è anche la questione relativa alla asserita violazione del **principio fondamentale della necessaria concorrenza dell'intervento pubblico e privato in materia di bonifica** e dei principi costituzionali in materia di **libertà di associazione** (art. 18 Cost.) e di **sussidiarietà orizzontale** (art. 118, quarto comma, Cost.). Le norme contestate, infatti, non precludono la possibilità di costituire nuovi consorzi di miglioramento fondiario, concorrenti, come soggetti associativi privati, con il consorzio unico di bonifico, avente natura di ente pubblico. [F. Corvaja]

RIENTRA NELLA DISCREZIONALITÀ DEL LEGISLATORE LA PREVISIONE DI MECCANISMI AUTOMATICI PER LA REVOCA DELL'AUTORIZZAZIONE DEI TRASPORTATORI SU STRADA IN RAPPORTO AL VENIR MENO DI REQUISITI SOGGETTIVI

Corte cost., sent. 20 giugno 2018, n. 161, Pres. Lattanzi, red. Amato

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Artt. 4 e 5, c. 2°, lett. g), e 8°, del decreto legislativo 22/12/2000, n. 395]

(artt. 3, 24 e 113 della Costituzione)

Non è costituzionalmente illegittima la previsione di un **meccanismo automatico** di perdita dei requisiti di onorabilità implicante la **revoca dell'autorizzazione** ad esercitare la professione di trasportatore su strada, in quanto, come già affermato, «dalla mancanza di un requisito soggettivo per la prosecuzione del rapporto autorizzatorio il legislatore può legittimamente far discendere la decadenza dal rapporto stesso non essendo ipotizzabile una maggiore o minore “gravità” di tale mancanza in modo da dover proporzionare ad essa la reazione dell'ordinamento e da richiedere una graduazione come nell'ipotesi di vere e proprie sanzioni disciplinari» (sentenza n. 297 del 1993). La violazione del principio di **proporzionalità**, infatti, non può essere invocata «per quei provvedimenti espulsivi che conseguono, di diritto, al venir meno di un **requisito soggettivo**» (sentenze n. 297 del 1993 e n. 226 del 1997). In altri termini, il legislatore, «al fine di tutelare la sicurezza stradale, nell'esercizio della propria **discrezionalità**, ha individuato nella fattispecie prevista dall'art. 2, comma I-bis, del d.l. n. 463 del 1983, come convertito, una delle violazioni da considerare “gravi” ai sensi della disciplina comunitaria». Si osserva inoltre che il requisito della onorabilità potrebbe essere riacquisito in seguito alla concessione della riabilitazione e nei casi di estinzione del reato ai sensi del c.p. [F. Pedrini]

ANCHE SULL'ALBO DEI MANAGER DELLA SANITÀ IL GOVERNO CEDE DI FRONTE ALL'OBBLIGO DELLA PREVIA INTESA

Corte cost., ord. 9 maggio – 19 luglio 2018, n. 162, Pres. Lattanzi, red. Cartabia

[Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti n. 1/2017](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[D.lgs n. 171/2016, artt. 1, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8; 2, commi 1, 2, 5, 6 e 7; 6 e 9, commi 1 e 2]

(artt. 3, 5, 32, 97, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120, Cost.)

La Regione Veneto ha promosso ricorso avanti la Corte costituzionale avverso alcune disposizioni del D.lgs. n. 171/2016 di attuazione della delega di cui all'art. 11, comma 1, lett. p), L. n. 124/2015, in materia di dirigenza sanitaria. In particolare la Regione contestava le disposizioni impugnate, in quanto esse avrebbero strutturato un meccanismo di selezione nazionale per l'accesso alla dirigenza sanitaria nazionale in violazione del riparto costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni.

L'esito del processo avanti la Corte costituzionale è stato determinato dalla sentenza n. 251/2016 nella quale si è deciso in ordine alla legittimità costituzionale di alcune norme della legge di riforma delle amministrazioni pubbliche (L. n. 124/2015). Le norme impugnate delegavano il Governo a adottare decreti legislativi per il riordino di numerosi settori inerenti a tutte le amministrazioni pubbliche, comprese quelle regionali e degli enti locali, in una prospettiva unitaria, spaziando dalla cittadinanza digitale (art. 1), alla dirigenza pubblica (art. 11), dal lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni (art. 17), alle partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche (art. 18), ai servizi pubblici locali di interesse economico generale (art. 19) e incidono su varie materie, interessi e competenze sia statali, sia regionali (e, in alcuni casi, degli enti locali).

Solo se all'esito di una analisi dei singoli settori in cui intervengono le norme impugnate, accertato che ve ne sia una, di competenza dello Stato, cui ricondurre, in maniera prevalente, il disegno riformatore nel suo complesso, si potrebbe escludere la violazione delle competenze regionali.

«Quando non è possibile individuare una materia di competenza dello Stato cui ricondurre, in via prevalente, la normativa impugnata, perché vi è, invece, una concorrenza di competenze, statali e regionali, relative a materie legate in un intreccio inestricabile, è necessario che il legislatore statale rispetti il principio di leale collaborazione e preveda adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni (e degli enti locali), a difesa delle loro competenze».

In questa prospettiva la Corte ha ritenuto che il legislatore statale debba vincolare l'attuazione della propria normativa al raggiungimento di un'intesa, basata sulla reiterazione delle trattative al fine del raggiungimento di un esito consensuale, nella sede della Conferenza Stato-Regioni o della Conferenza unificata, a seconda che siano in discussione solo interessi e competenze statali e regionali o anche degli enti locali. L'intesa nella Conferenza diviene quindi un necessario passaggio procedurale anche quando la normativa statale deve essere attuata con decreti legislativi delegati, che il Governo adotta sulla base di quanto stabilito dall'art. 76 Cost., in quanto – sebbene il principio di leale collaborazione non si impone al procedimento legislativo – là dove, tuttavia, il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all'intesa.

Con l'approvazione in Consiglio dei ministri in data 21 luglio 2017, il Governo ha adottato incisivi correttivi al D.lgs. n. 171/2016 apportati dal D.lgs. n. 126/2017, in precedenza passati al vaglio dell'intesa in Conferenza Stato-Regioni, del parere della Conferenza unificata (6 aprile 2017), del parere del Consiglio di Stato (11 aprile 2017) e, infine, dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti.

Alla luce di tale evoluzione, con atto depositato in data 16 gennaio 2018, la Regione Veneto ha dichiarato di rinunciare al ricorso in ragione delle modifiche alle disposizioni censurate. A sua volta la Presidenza del Consiglio, su conforme deliberazione del Consiglio dei ministri, con atto depositato il 6 febbraio 2018, ha dichiarato di accettare la rinuncia al ricorso. Ciò posto, la rinuncia al ricorso accettata dalla controparte costituita ha determinato, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo. [S. Rossi]

MANCATA PRESENTAZIONE ALLE CAMERE DEL PROGETTO DI AUTORIZZAZIONE ALLA RATIFICA DI UN TRATTATO INTERNAZIONALE: NON È IL SINGOLO PARLAMENTARE A DOVER SOLLEVARE CONFLITTO CONTRO IL GOVERNO

Corte cost., ord. 4 luglio 2018 n. 163, Pres. Lattanzi, red. Amato

Conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato

[Mancata presentazione alle Camere, da parte del Governo, del progetto di legge di autorizzazione alla ratifica del Memorandum d'intesa tra lo Stato della Libia e la Repubblica italiana, firmato a Roma il 2 febbraio 2017]

(artt. 67; 72, commi 1 e 4; 80 Cost.)

L'ordinanza dichiara l'inammissibilità dei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, sollevati da quattro membri della Camera dei Deputati, in ordine all'omissione compiuta dal Governo circa la presentazione del progetto di legge di autorizzazione alla ratifica del «Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di essere umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica italiana». I ricorrenti si dolgono del fatto che detta omissione avrebbe comportato la lesione delle prerogative riconosciute dalla Costituzione ai sensi degli artt. 67 e 72, comma 1, Cost. Ad avviso dei ricorrenti, senza la condotta omissiva messa in essere dall'Esecutivo, ciascun parlamentare avrebbero potuto esercitare il potere di discussione, di emendamento e di voto, ritenuto, al contrario, leso.

La Corte costituzionale ritiene che dalla riserva di legge relativa all'autorizzazione alla ratifica, di cui all'art. 80 Cost., e dalla riserva d'assemblea, prevista dall'art. 72, comma 4, Cost., si evince che non è il singolo parlamentare il titolare di tali prerogative costituzionalmente tutelate, bensì la Camera di appartenenza. Alla luce di ciò **non dovevano essere i singoli parlamentari a reagire dinanzi alla menomazione di tale potere, bensì la Camera dei Deputati**; da qui il giudice costituzionale rileva l'inammissibilità del conflitto per carenza del requisito soggettivo ex art. 37, comma 1, legge. n. 87 del 1953. [A. Chiusolo]

IL SINGOLO CITTADINO-ELETTORE NON È LEGITTIMATO A SOLLEVARE CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA POTERI DELLO STATO

Corte cost., ord. 4 luglio 2018 – 19 luglio 2018, n. 164, Pres. Lattanzi, red. Barbera

Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

[Leggi nn. 270/2005; 52/2015; 165/2017]

(artt. 1, comma 2; 2; 4; 48; 51; 67; 70; 72; 94 Cost.)

L'ordinanza dichiara l'inammissibilità del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, proposto da un singolo cittadino, sia nella veste di elettore, sia in quella di «soggetto politico» che, in relazione alle leggi elettorali nazionali succedute dal 2005 ad oggi, afferma la menomazione delle proprie attribuzioni costituzionali. In particolare, si riferisce sia a quella del «diritto elettorale» attivo e passivo; sia a quella «di determinare la politica nazionale, in quanto rappresentante *in pectore* della Nazione». Il ricorrente, denunciando nello specifico le norme che impedirebbero la candidatura individuale alle elezioni politiche, nonché quelle che non consentirebbero di esprimere agli elettori le preferenze, rimettendo ai soli partiti la scelta dei candidati, chiede alla Corte di dichiararne l'illegittimità. Il giudice delle leggi, nel motivare l'inammissibilità del conflitto interorganico, ribadisce che, sotto il **profilo soggettivo**, il ricorrente non è legittimato a interrogare la Corte costituzionale, **«non essendogli conferita, in quanto singolo, alcuna attribuzione**

costituzionalmente rilevante» (si v. altresì ord. nn. 277/2017; 256/2016; 121/2011; 85/2009; 434/2008; 284/2008; 189/2008; 296/2006). [A. Chiusolo]

IRRAZIONALITA' DEL REQUISITO DELLA RESIDENZA PROLUNGATA (ANCHE) PER L'ACCESSO AL SOSTEGNO AL CANONE DI LOCAZIONE

Corte cost., sent. 20 giugno 2018 – 20 luglio 2018, n. 166, Pres. Lattanzi, red. Cartabia

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti [n. 2/2017](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 11, comma 3, d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni in l. 6 agosto 2008, n. 133]

(Art. 3 Cost.)

E' illegittima la previsione legislativa che subordina l'accesso ai contributi di sostegno al pagamento del canone di locazione al requisito della residenza di lungo periodo (10 anni nel territorio nazionale, 5 in quello regionale) per i soli cittadini extra-comunitari.

Pur ribadendo che il legislatore "può legittimamente circoscrivere la platea dei beneficiari delle prestazioni sociali in ragione della limitatezza delle risorse" (sentt. 432/2005, 133/2013), la sua discrezionalità incontra precisi limiti di natura costituzionale. In primo luogo, è tenuto a **rispettare gli obblighi europei in materia di prestazioni sociali**, che impongono il pari trattamento di cittadini italiani ed europei, da un lato, e soggiornanti di lungo periodo (ossia che risiedano regolarmente in uno Stato membro dal almeno 5 anni), dall'altro (Direttiva 2003/109/CE, recepita con d.lgs. 3/2007, come modificato dall'art. 9, d.lgs. 286/1998). In secondo luogo, **ogni distinzione nell'accesso a prestazioni sociali deve rispettare il principio di non-arbitrarietà, e in particolare fondarsi su una "causa normativa" che sia "giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l'attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la ratio"** (sentt. 107/2018 e 133/2013). Infine, tale distinzione non deve tradursi nell'esclusione del cittadino "dal godimento dei diritti fondamentali che attengono ai 'bisogni primari della persona [...] riconosciuti invece ai cittadini'" (sentt. 306/2008, 187/2010, 2, 40 e 172/2013, 22 e 230/2015 e 107/2018).

E' il secondo requisito quello su cui "inciampa" la norma impugnata, ponendosi in contrasto con l'art. 3 Cost. Infatti, sebbene il legislatore possa prendere in considerazione "un radicamento territoriale ulteriore rispetto alla residenza", tale requisito non deve rivelarsi palesemente arbitrario o irragionevole, cosa che invece accade nel caso in esame, per tre diversi ordini di ragioni. Vi è infatti **"intrinseca irrazionalità" nella previsione del requisito della residenza decennale, dal momento che, da un lato, tale lasso di tempo è sufficiente a richiedere la cittadinanza italiana e, dall'altro, contrasta con la disciplina comunitaria che prevede l'equiparazione tra cittadini e soggiornanti di lungo periodo (5 anni). Vi è poi l'irragionevolezza e mancanza di proporzionalità del requisito della residenza quinquennale nel territorio della regione, dal momento che la prestazione in esame sopperisce ad un'esigenza per sua natura transitoria**, essendo volta, nelle parole dello stesso legislatore, "a favorire la mobilità nel settore della locazione attraverso il reperimento di alloggi da concedere in locazione per periodi determinati". Infine, trattandosi di un contributo riservato a casi di vera e propria indigenza, **non appare ravvisabile "alcuna ragionevole correlazione tra**

il soddisfacimento dei bisogni abitativi primari della persona che versi in condizioni di povertà e sia insediata nel territorio regionale, e la lunga protrazione nel tempo di tale radicamento territoriale” (sentt. 222/2013, 40/2011, 187/2010), come ribadito, nel diverso contesto dell’accesso all’edilizia residenziale pubblica, dalla sent. 106/2018. [M. Morvillo]

L’INTERPRETAZIONE “AUTENTICA” IN MATERIA TRIBUTARIA E I SUOI LIMITI NEL RECENTE CASO DEL “FONDO ANTINCENDI”

Corte cost., sent. 3 luglio 2018, n. 167, Pres. Lattanzi, red. Coraggio

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 1, c. 478°, della legge 28/12/2015, n. 208]

(artt. 3, 24, 25 primo comma, 102 primo comma, 111 primo e secondo comma, e 117, primo comma della Costituzione, in relazione all’art. 6 CEDU)

È contraria all’art. 3 Cost. la norma di **interpretazione autentica** censurata, in quanto, con essa, il legislatore «avrebbe **irragionevolmente** escluso la **natura tributaria** dei contributi al fondo antincendi [alimentato dalle società aeroportuali in proporzione al traffico generato, richiesta sotto forma di addizionale sui diritti d’imbarco], in assenza di una situazione di incertezza del dato normativo e pur ricorrendo tutti gli **elementi strutturali** dei tributi, individuati, dalla giurisprudenza costituzionale e di legittimità, nella matrice legislativa della prestazione imposta, nella sua doverosità e nel nesso con la spesa pubblica». Come già affermato da costante giurisprudenza, infatti, «una fattispecie deve ritenersi “di natura tributaria, indipendentemente dalla qualificazione offerta dal legislatore, laddove si riscontrino tre indefettibili requisiti: la disciplina legale deve essere diretta, in via prevalente, a procurare una definitiva **decurtazione patrimoniale** a carico del soggetto passivo; la decurtazione **non** deve integrare una modifica di un **rapporto sinallagmatico**; le risorse, connesse ad un presupposto economicamente rilevante e derivanti dalla suddetta decurtazione, debbono essere destinate a sovvenire **pubbliche spese**”» (sentenze n. 269, n. 236 del 2017 e n. 89 del 2018). Nel caso di specie il contributo al fondo antincendi presenta tutte le caratteristiche del tributo in quanto vi è una disciplina legale che determina una definitiva decurtazione patrimoniale a carico dei soggetti passivi, «la contribuzione è connessa a un presupposto economico, essendo ancorata e parametrata al volume del traffico aereo generato e quindi al fatturato realizzato, indice di capacità contributiva, e sussiste il nesso con la spesa pubblica, poiché, il citato art. 1, comma 1328, della legge n. 296 del 2006 prevedeva che le somme versate dalle società aeroportuali fossero utilizzate per compensare la riduzione della spesa statale per il pagamento del servizio antincendi negli aeroporti, e il successivo art. 4, comma 3-bis, del d.l. n. 185 del 2008 ha destinato tali somme al pagamento di indennità salariali integrative previste in favore di tutti i vigili del fuoco (e non solo di quelli che prestano servizio negli aeroporti)». [F. Pedrini]

IL MODELLO DI GOVERNO DI SECONDO GRADO PER GLI ENTI DI AREA VASTA VALE ANCHE PER LE REGIONI SPECIALI

Corte cost., sent. 4 - 20 luglio 2018, n. 168, Pres. Lattanzi, Red. Morelli

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti [n. 1/2018](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 17, artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7, lettere b), c) ed e),]

(Costituzione, art. 3, 5 e 117, commi secondo lettera p), e terzo; legge cost. n. 2 del 1948, Statuto della Regione Siciliana, artt. 14, 15 e 17)

La sentenza dichiara illegittime le disposizioni della legge della Regione Siciliana n. 17 del 2017 che avevano reintrodotto l'**elezione diretta degli organi politici degli enti di area vasta** (liberi Consorzi comunali e Città metropolitane) e che erano state impugnate dal Governo per violazione delle norme fondamentali di grande riforma economico-sociale contenute nella legge n. 56 del 2014, la quale prevede, invece, elezioni di secondo grado sia per il presidente della provincia e per il consiglio provinciale, sia per il sindaco metropolitano e per il consiglio metropolitano (salva la possibilità per lo statuto della città metropolitana di reintrodurre l'elezione diretta del sindaco e del consiglio, possibilità prevista dall'art. 1, comma 22, a certe stringenti condizioni).

Valorizzando i passaggi della sentenza n. 50 del 2014 sulle diverse modalità di elezione idonee a conferire carattere rappresentativo agli organi, e richiamando lo stesso art. 1, comma 22, della legge n. 56 del 2015, la Regione resistente aveva provato ad identificare la norma di riforma, vincolante per la **potestà primaria** di cui la Sicilia dispone **in materia di enti locali**, nel solo principio di rappresentatività degli organi, declinabile alternativamente in una elezione diretta o in una elezione indiretta.

La sentenza, invece, fa valere rigidamente, contro tale potestà primaria, l'intero assetto risultante dalla legge Delrio, sul rilievo che il **modello di governo di secondo grado**, adottato dal legislatore statale, «rientra tra gli «aspetti essenziali» del complesso disegno riformatore». La Corte afferma che «i previsti meccanismi di elezione indiretta degli organi di vertice dei nuovi «enti di area vasta» sono ... funzionali al perseguito obiettivo di semplificazione dell'ordinamento degli enti territoriali, nel quadro della ridisegnata geografia istituzionale, e contestualmente rispondono ad un fisiologico fine di risparmio dei costi connessi all'elezione diretta».

Anche aspetti di dettaglio regolati dalla legge n. 56 del 2014 – quali il principio di gratuità nell'esercizio delle funzioni del presidente della provincia e del sindaco metropolitano o lo stesso numero di componenti degli organi consiliari, determinato in rapporto alla popolazione insistente sul relativo territorio – rappresentano, secondo la sentenza, «*passaggi attuativi*» della riforma, in quanto norme strumentali al **ridimensionamento degli enti di area vasta come enti di secondo grado**, e si impongono quindi all'osservanza del legislatore siciliano [F. Corvaja].

**LA CORTE DEI CONTI NON PUÓ ESERCITARE LA GIURISDIZIONE NEI CONFRONTI
DEI DIPENDENTI DELLA PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA**

Corte cost., sent. 5 giugno 2018 – 20 luglio 2018, n.169, Pres. Lattanzi, red. Cartabia

Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

[Sentenza della Corte dei conti - sezione II giurisdizionale centrale d'appello, del 19 dicembre 2016, n. 1354; Nota della Procura regionale per il Lazio della Corte dei conti del 22 marzo 2017, n. 0005627-22/03/2017-PR_LAZ-T61-P; Sentenza della Corte dei conti - sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, del 25 settembre 2012, n. 894.]

(artt. 84, comma 3; 103, comma 2, Cost.)

La sentenza dichiara che **non spettava alla Corte dei conti esercitare la giurisdizione sulla responsabilità amministrativo-contabile nei confronti di alcuni dipendenti della Presidenza della Repubblica** e annulla le due decisioni impugnate con le quali era stata accertata tale responsabilità. La vicenda sorge dopo la pronuncia di due sentenze da parte della Corte dei conti, con cui veniva accertata la responsabilità amministrativo-contabile di due dipendenti della Presidenza della Repubblica per ingenti ammanchi relativi alla gestione della tenuta presidenziale di Castelporziano. Gli stessi venivano condannati al pagamento di dette somme a titolo di risarcimento del danno. La Presidenza della Repubblica decideva allora di sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, ritenendo che la Corte dei conti l'avrebbe erroneamente assimilata a un pubblica amministrazione, eccedendo i poteri assegnatigli dall'art. 103, comma 2, Cost. e interferendo con le attribuzioni costituzionali, di cui all'art. 84, comma 3 Cost., nonché negando quella prassi secondo cui è alla stessa Presidenza della Repubblica che viene riservata la disponibilità dei rimedi, anche giurisdizionali, per garantire un buon andamento dell'amministrazione in propria dotazione. **Nel merito il conflitto è giudicato fondato.** Secondo un orientamento antico, ma costante, **l'art. 103, comma 2, Cost.** si riferisce all'ambito della **tutela del pubblico denaro; tuttavia, tale competenza si ritiene solo tendenzialmente generale**, al punto che la Corte dei conti non può essere ritenuta il giudice esclusivo della tutela da danni pubblici. Due sono le conseguenze di tale affermazione: il legislatore potrebbe, nell'esercizio della sua discrezionalità, attribuire la cognizione di alcune materie, anche se ricadenti nella nozione di "contabilità pubblica", alla giurisdizione di un diverso giudice; così come **la giurisdizione della Corte dei conti dovrebbe contenersi entro tutti i limiti tracciati da altre norme o principi costituzionali.** Tra questi, vi sono quelli riconducibili all'art. 84, comma 3, Cost. attraverso cui si garantisce **l'autonomia della Presidenza della Repubblica nella gestione della dotazione presidenziale.** Tale autonomia riconduce **l'attivazione dei rimedi amministrativi o giurisdizionali all'esclusiva disponibilità del Presidente della Repubblica.** Ciò non può tradursi, però, nell'esonero da ogni responsabilità dei menzionati dipendenti o nel mancato recupero delle somme da loro indebitamente sottratte, bensì che le procedure di accertamento siano autonomamente individuate dal Capo dello Stato. [A. Chiusolo]

IL CASO EMILIANO DAVANTI ALLA CORTE: NON È INCOSTITUZIONALE L'ILLECITO DISCIPLINARE DELLA PARTECIPAZIONE SISTEMATICA E CONTINUATIVA A PARTITI POLITICI

Corte cost., sent. 4 luglio – 20 luglio 2018, n. 170, Pres. Lattanzi, red. Zanon

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 3, comma 1, lettera h), del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109]

(artt. 2, 3, 18, 49 e 98 Cost.)

Nella decisione la Corte esamina la questione sollevata dalla sezione disciplinare del Csm in riferimento agli artt. 2, 3, 18, 49 e 98 Cost., dell'art. 3, c. 1, lett. h), d.lgs. 109/2006, nel testo sostituito dall'art. 1, c. 3, lett. d), n. 2), l. 269/2006, nella parte in cui prevede quale illecito disciplinare «l'iscrizione o la **partecipazione sistematica e continuativa a partiti politici**» anche per i **magistrati** fuori del ruolo organico perché **collocati in aspettativa per motivi elettorali**. Secondo il giudice rimettente non rilevarebbe nel caso *de quo* la sent. della Corte n. 224/2009, che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento alla medesima fattispecie (in riferimento agli stessi parametri). In quell'occasione, infatti, il magistrato incolpato era stato collocato fuori ruolo per lo svolgimento di un incarico tecnico, non per esercitare il diritto di elettorato passivo. Nel caso di specie, invece, il procedimento disciplinare è stato avviato nei confronti di Michele Emiliano, il quale, in aspettativa per motivi elettorali, ha ricoperto la carica di segretario regionale del Partito democratico, candidandosi anche alla segreteria nazionale. Entrambe le cariche, oltre a denotare «una partecipazione sistematica e continuativa» ad un partito politico, richiedono quale presupposto l'iscrizione allo stesso.

Secondo il rimettente, sarebbe irrazionale garantire ai magistrati il diritto di elettorato passivo ex art. 51 Cost e contemporaneamente sanzionare disciplinarmente l'assunzione di incarichi che, pur essendo sicuramente «sintomo di organico schieramento partitico», sono tuttavia spesso strettamente legati all'assunzione di cariche elettive.

La questione, a parere della Corte, non è fondata. I giudici ribadiscono infatti il costante orientamento (v. C. cost. 100/1981; 224/2009) secondo cui i magistrati sono titolari dei medesimi diritti di libertà degli altri cittadini, ma la funzione che essi rivestono non è senza conseguenze in ragione dei principi di indipendenza e imparzialità (artt. 101, secondo comma, 104, primo comma, e 108, secondo comma, Cost.) che devono caratterizzarla. La facoltà di limitare l'iscrizione ai partiti politici, che l'art. 98 Cost. riconosce al legislatore, ha sia la finalità di «impedire i condizionamenti all'attività giudiziaria che potrebbero derivare dal legame stabile che i magistrati contrarrebbero iscrivendosi ad un partito», sia quella di impedire legami con i partiti «manifesti all'opinione pubblica, con conseguente compromissione, oltre che dell'indipendenza e dell'**imparzialità**, anche della **apparenza** di queste ultime: sostanza e apparenza di principi posti alla base della fiducia di cui deve godere l'ordine giudiziario in una società democratica».

L'esercizio del diritto di elettorato passivo o l'accesso ad un ufficio pubblico di natura politica non costituiscono dunque una scriminante nell'applicazione della fattispecie disciplinare, poiché «un conto è l'iscrizione o comunque la partecipazione sistematica e continuativa alla vita di un partito politico, che la fattispecie disciplinare vieta, altro è l'accesso alle cariche elettive e agli uffici pubblici di natura politica che, a determinate condizioni (sentenza n. 172 del 1982), la legislazione vigente consente loro». Il significato dei principi di indipendenza e imparzialità e «della loro apparenza, quali requisiti essenziali che caratterizzano la figura del magistrato in ogni aspetto della sua vita pubblica», va preservato maggiormente, ricorda la Corte, «in un contesto normativo che consente al magistrato di tornare alla giurisdizione, in caso di mancata elezione oppure al termine del mandato elettivo o dell'incarico politico». [C. Bologna]

LA PROGRAMMAZIONE DEGLI INTERVENTI SUL SERVIZIO CIVILE UNIVERSALE RESTA DI COMPETENZA STATALE

Corte cost., sent. 4 luglio 2018, n. 171, Pres. Lattanzi, Red. Amato

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Questione segnalata nel bollettino delle questioni pendenti [n. 4/2018](#)

[d.lgs. n. 40/2017, art. 4, comma 4, in connessione con art. 3; art. 5, comma 5; art. 7, comma 1, lettera d)]

(Costituzione, artt. 114, primo comma, 117, 118, primo e terzo comma, 119, primo comma e 120, secondo comma)

Con la sentenza in oggetto, la Corte dichiara l'infondatezza delle questioni promosse dalle Regioni Veneto e Lombardia, con riferimento a diverse disposizioni del d.lgs. 6 marzo 2017, n. 40 (Istituzione e disciplina del servizio civile universale, a norma dell'art. 8 della legge 6 giugno 2016, n. 106), relative alla programmazione degli interventi settoriali e all'uso delle risorse per attuare i progetti relativi al servizio civile, ponendosi in continuità con i propri precedenti giurisprudenziali.

La Corte dichiara non fondata la censura che riguarda l'attività di programmazione del servizio civile universale (art. 4, comma 4, in connessione con l'art. 3). Per le ricorrenti, essa è predisposta dalla Presidenza del Consiglio dei ministri senza l'intesa con le Regioni interessate, in un settore in cui si intrecciano le competenze dei livelli di governo, in violazione del principio di leale collaborazione. La Corte ribadisce che **gli aspetti organizzativi e procedurali del servizio civile universale sono di competenza esclusiva statale**, al fine di garantire l'unitarietà del servizio stesso; ribadisce che l'attività di programmazione, in capo allo Stato, risulta **coessenziale alla realizzazione degli obiettivi nazionali** e non sussiste alcuna sovrapposizione di competenze (sentenza n. 431 del 2005).

Non fondata è altresì la questione relativa alla valutazione dei progetti da parte dello Stato, in assenza di una corretta forma di raccordo tra l'azione del Governo e quella delle Regioni (art. 5, comma 5). Il giudice delle leggi evidenzia che il legislatore ha ampliato il coinvolgimento regionale con riferimento alla programmazione (come risulta anche dal successivo d.lgs. n. 43/2018). Nella specie, infatti, il d.lgs. n. 40 del 2017, prevede **l'intesa ove il progetto abbia un impatto diretto sul territorio di una specifica Regione**, lasciando allo Stato la previsione del coinvolgimento più adeguato degli enti regionali negli altri casi, risultando questa disciplina conforme al riparto delle competenze (sentenza n. 228 del 2004).

La Corte ritiene ugualmente infondata la questione relativa all'attuazione di programmi di servizio civile universale con risorse regionali (art. 7, comma 1, lettera d). Secondo la Corte, **la previa approvazione di tali programmi da parte della Presidenza del Consiglio, è espressione di un potere di programmazione e controllo** del servizio civile universale, di competenza esclusiva statale, al fine di verificarne il rispetto e le finalità.

Non si tratta né di un controllo di merito, né di un controllo finanziario, ma di un atto di coordinamento amministrativo che non ingenera alcuna lesione della potestà amministrativa e finanziaria territoriale. [F. Covino]

LA SCURE DELLA CORTE SULLA LEGGE DI STABILITÀ SICILIANA

Corte Cost. Sent. n. 5 giugno – 23 luglio 2018, n. 172, Pres. Lattanzi, Red. Prosperetti.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[artt. 17, 23, 26, 43, 48, 50, 54, 55 e 56 della L.R. Siciliana 11 agosto 2017, n. 16]

(3, 9, 81, co. 3, 117, co. 1, 2 lett l) e s), e 3 Cost. nonché in riferimento agli artt. 14 e 17 Regio Decreto Legislativo 15 maggio 1946, n. 455 convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2)

La Consulta è stata sollecitata a pronunciarsi in merito agli articoli artt. 17, 23, 26, 43, 48, 50, 54, 55 e 56 della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 16 recante *Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale. Stralcio I*), in riferimento ad una serie articolata di parametri (artt. 3, 9, 81, co. 3, 117, co. 1, 2 lett l) e s), e 3 Cost. nonché in riferimento agli artt. 14 e 17 Regio Decreto Legislativo 15 maggio 1946, n. 455 convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, ritenendo fondate unicamente alcune delle q.l.c. sollevate: quelle inerenti gli artt. 23, 26, 48, 54, 55 e 56 della succitata legge regionale.

In particolare, la Corte, ha ritenuto che l'art. 23 cit. violi l'art. 81, co. 3, Cost. per assenza di copertura finanziaria, avendo autorizzato la spesa di due milioni di euro, a valere sul fondo sviluppo e coesione 2014-2020, per la concessione di contributi ai Comuni che redigono il Piano comunale amianto e per rimuovere e smaltire i manufatti in amianto. Tale fondo, tuttavia, ha una destinazione vincolata (potendo essere utilizzato solo per finanziare i progetti inclusi nel Patto per il Sud). Risulta conseguentemente illegittima qualunque autorizzazione di spesa che ne preveda l'impiego al di fuori degli interventi già programmati, di tal che la previsione regionale si tradurrebbe in un'assenza di copertura finanziaria derivante dall'indisponibilità delle somme indicate.

Simili censure sono espresse anche con riferimento all'art. 26 cit., che ha autorizzato una ingente spesa, a valere sul Fondo sviluppo e coesione 2014-2020, per istituire un fondo a sostegno delle imprese che abbiano subito danni dai cantieri per la realizzazione delle infrastrutture ed opere pubbliche ovvero per favorirne la defiscalizzazione. Anche in questo caso la Consulta rileva l'illegittima imputazione della spesa a tale fondo e, pertanto, ha sancito la violazione dell'art. 81 Cost. per assenza di copertura finanziaria.

In relazione alla q.l.c. vertente sull'art. 48 della citata l.r., si è contestato alla Regione di aver violato gli artt. 9 e 117, co. 2, lettera s), Cost., e di essersi discostata dalle competenze attribuite dalla Statuto e dalle disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio, disposizioni che, per costante giurisprudenza, sono state qualificate norme di grande riforma economico-sociale che si impongono anche alle Regioni a Statuto speciale (*ex multis*, Sentt. nn. 238 del 2013, 2017 e 66 del 2012).

Con riferimento alla q.l.c. prospettata in relazione all'art. 54 della l.r. cit., ai sensi della quale l'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (ARPA) è stata qualificata quale ente del settore sanitario di cui al co. 3 dell'art. 4 della l.r. Siciliana 14 maggio 2009, n. 6 (*Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2009*), e di cui alla l.r. 29 dicembre 2008, n. 25 (*Interventi finanziari urgenti per l'occupazione e lo sviluppo*), i Giudici delle leggi hanno ravvisato una violazione dell'art. 117, co. 3, Cost. in materia di coordinamento della finanza pubblica. Secondo la Corte, infatti, "l'attribuzione all'ARPA siciliana della natura di ente del settore sanitario da parte della norma impugnata viola il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, da ritenersi, per consolidata giurisprudenza, principio di coordinamento della finanza pubblica (*ex multis*, sentt. nn. 203

del 2008 e n. 193 del 2007). Tale conclusione pare, inoltre, sostenuta anche dalla circostanza che la materia dell'assistenza sanitaria è annoverata fra quelle contemplate dall'art. 17 dello statuto siciliano, "rispetto alle quali la Regione può esercitare la propria competenza legislativa solo nei limiti dei principi e degli interessi generali cui si informa la legislazione statale".

Si impugna, inoltre, l'art. 55 della l.r. cit. per contrasto con l'art. 117, co. 2, lettera l), Cost., eccedendo le competenze che gli artt. 14 e 17 dello statuto attribuiscono alla Regione Siciliana. La Corte concorda con le argomentazioni del ricorrente secondo cui la norma impugnata, "includendo nell'ambito applicativo del Contratto collettivo nazionale di lavoro sanità anche il personale in posizione di comando dell'ARPA", integrerebbe un *vulnus* all'invocato parametro costituzionale "che assegna allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di «ordinamento civile»".

Infine, in relazione alla q.l.c. vertente sul succitato art 56, la Consulta ha ricordato come la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle "professioni" debba "rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale". Si è rilevato, infatti, che "tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale, da ciò derivando che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali" (in tal senso già sent. n. 98 del 2013). Di conseguenza, la norma regionale impugnata si pone in palese contrasto l'art. 117, co. 3, Cost. [C. Drigo]

I LIMITI ALLA DISCREZIONALITÀ DEL LEGISLATORE IN RELAZIONE AL REGIME PENSIONISTICO DEI LAVORATORI AUTONOMI

Corte Cost. Sent. n. 4 luglio – 23 luglio 2018, n. 173, Pres. Lattanzi, Red. Prosperetti

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 5, co. 1, l. 2 Agosto 1990, n. 233; art. 1, co. 18, l. 8 Agosto 1995, n. 335]

(artt. 3, co. 1 e 2, 35, co. 1, e 38, co. 1 e 2)

Con questa decisione la Corte Costituzionale ha definito i confini della discrezionalità legislativa in relazione al regime pensionistico dei lavoratori autonomi iscritti all'assicurazione generale obbligatoria, gestione speciale dei commercianti.

La Corte d'appello di Trieste ha sollevato q.l.c. in merito all'art. 5, co. 1, della legge 2 agosto 1990, n. 233, recante *Riforma dei trattamenti pensionistici dei lavoratori autonomi*, e all' art. 1, co. 18, della legge 8 agosto 1995, n. 335, recante *Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare*, nella parte in cui non prevedono che, nel caso di esercizio da parte del lavoratore di attività autonoma, successivamente al momento in cui egli abbia già conseguito la prescritta anzianità contributiva, la pensione liquidata non possa essere comunque inferiore a quella che sarebbe spettata al raggiungimento dell'età pensionabile calcolata con i contributi minimi già versati, escludendo quindi dal computo, ad ogni effetto, i periodi successivi e la relativa contribuzione meno favorevole.

La Consulta, pertanto, è stata sollecitata a stabilire se al regime pensionistico dei lavoratori autonomi iscritti alla apposita gestione speciale dell'INPS possa applicarsi principio analogo a quello della "neutralizzazione", siccome desumibile da consolidata

giurisprudenza e di recente ricostruito anche dalla sentenza n. 82 del 2017. Ai sensi di tale principio non vi può essere una «immodificabilità *in pejus* dell'importo della prestazione determinabile alla data del conseguimento del requisito per l'accesso al trattamento pensionistico» poiché «la contribuzione acquisita nella fase successiva al perfezionamento del requisito minimo contributivo non può tradursi nel detrimento della misura della prestazione pensionistica già virtualmente maturata, e comporta, conseguentemente, che i periodi contributivi che abbiano comportato una minore contribuzione vanno esclusi ai fini del calcolo della pensione».

Pur consapevole dell'esistenza di regimi previdenziali diversificati che, in certa misura, giustificano la presenza di specifiche differenziazioni in punto di regolamentazione, la Consulta ritiene che, nel caso di specie, siffatta differenziazione non sia conforme al disposto di cui all'art. 3 Cost. Infatti, il «principio di esclusione dei contributi dannosi è chiamato ad assolvere la funzione di costituire un limite intrinseco alla discrezionalità del legislatore nella scelta, ad esso riservata, del criterio di individuazione del periodo di riferimento della retribuzione pensionabile [...], tale esigenza si configura anche in riferimento al reddito pensionabile, e dunque anche nei confronti del regime previdenziale dei lavoratori autonomi». [C. Drigo]

DUE PESI, DUE MISURE: NON REGGE L'ASSIMILAZIONE DEI REQUISITI PER L'ACCESSO AL LAVORO E ALLA CURA DEI FIGLI FUORI DAL CARCERE

Corte cost., 4 luglio 2018 – 23 luglio 2018, n. 174, Pres. Lattanzi, red. Zanon

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 21-bis, l. 26 luglio 1975, n. 354]

(Artt. 3, 29, 30, 31 Cost.)

Non supera il vaglio della Corte la previsione legislativa che subordina l'accesso, per la madre detenuta, all'assistenza fuori dal carcere dei figli di età non superiore a 10 anni ai medesimi requisiti previsti per l'accesso al lavoro *extra moenia* (collaborazione con la giustizia o espiazione di una frazione della pena, a seconda dei casi).

La previsione in esame è stata introdotta dall'art. 5, legge 40/2001, con la finalità di ampliare la possibilità per la madre detenuta di provvedere alla cura dei figli in un ambiente non carcerario. Avendo ritenuto che l'attività di cura dei figli abbia «lo stesso valore sociale e la stessa potenzialità risocializzante dell'attività lavorativa», il legislatore ha quindi equiparato le condizioni per l'accesso alla cura dei figli fuori dal carcere a quelle per il lavoro all'esterno attraverso il rinvio alla disciplina prevista dall'art. 21 della l. 354/1975, da leggersi in combinato disposto con gli artt. 4-*bis* e 58-*ter* della medesima legge. Il quadro che ne risulta è tale per cui **l'accesso ai benefici penitenziari è differenziato a seconda della tipologia di reato (prima, seconda e terza fascia, ex art. 4-*bis*, commi 1, 1-*ter* e 1-*quater*), e della disponibilità del condannato a collaborare con la giustizia**. In ciascuna di tali ipotesi, la disciplina si pone tuttavia in **contrasto con l'art. 31, secondo comma, Cost.** In alcuni casi (reati di prima fascia) l'accesso all'assistenza è **subordinato, quale requisito imprescindibile, alla collaborazione con la giustizia**. Come già sancito dalla **sent. 239/2014**, «subordinare la concessione di tale beneficio alla collaborazione con la giustizia significa condizionare in via assoluta e presuntiva la tutela del rapporto tra madre e figlio in tenera età ad un indice legale del 'ravvedimento' della condannata». Analoghe considerazioni valgono anche per i reati di seconda e terza fascia, per quanto riguarda l'accesso immediato ai benefici in caso di ravvedimento.

In altri casi (condannati per reati di prima fascia la cui collaborazione risulti impossibile, inesigibile o irrilevante), la disciplina pone in essere una **presunzione assoluta e insuperabile, tale per cui le madri detenute devono sempre e comunque scontare una frazione della pena**. Nell'impedire al giudice di valutare la concreta sussistenza, nelle singole situazioni, di esigenze di difesa sociale, e di bilanciarle con il migliore interesse del minore in tenera età, la norma finisce per determinare un inevitabile sacrificio di quest'ultimo (**sent. 76/2017**).

Nel complesso, **i requisiti per l'accesso a un beneficio prevalentemente finalizzato a favorire il rapporto tra madre e figli in tenera età, avente quindi immediate ricadute su soggetti diversi dal condannato, non possono coincidere con quelli per l'accesso al diverso beneficio del lavoro all'esterno, preordinato esclusivamente al reinserimento sociale del reo**. Ferma l'illegittimità del rinvio all'art. 21, nella parte in cui non consente l'accesso all'assistenza all'esterno dei figli oppure la subordina alla previa espiazione di una frazione di pena, la concessione del beneficio resta comunque subordinata alla prudente valutazione del magistrato di sorveglianza. [M. Morvillo]

LA SALVAGUARDIA DELL'AMBIENTE HA ORIGINE NELLE CAVE ABBANDONATE

Corte cost., sent. 4 luglio - 23 luglio 2018, n. 176, Pres. Lattanzi, red. de Pretis

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti n. [1/2018](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 2, co. 1, lett. c) della legge della Regione Campania 28 luglio 2017, n. 22]

(Art. 117, co. 1, 2, lett. e), l) Cost.)

Contrariamente a quanto sostenuto nel ricorso governativo, la disposizione impugnata non prevede l'**automaticità** del rinnovo o della proroga triennale delle concessioni per attività estrattive in Campania, perciò non merita di essere ricondotta alla costante giurisprudenza costituzionale che giudica l'automaticità del rinnovo o della proroga dei titoli abilitativi in contrasto con l'art. 117, comma 1, Cost. per violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in materia di tutela della concorrenza e libertà di stabilimento (in particolare, art. 12 della direttiva 2006/123/CE, come attuato dagli artt. 14 e 16, d.lgs. n. 59/2010; conformemente, C. Giustizia cause riunite C-418/14 e C-67/15, *Promoimpresa srl e altri*).

La disposizione in esame si inserisce, al contrario, in una previsione più ampia, in forza della quale l'autorizzazione o la concessione estrattiva è rilasciata agli aventi titolo a condizione che diano vita ad un consorzio obbligatorio tenuto alla **ricomposizione ambientale di eventuali cave abbandonate** situate nei territori interessati dalle estrazioni, con possibilità di coltivazione e commercializzazione del materiale estratto, in considerazione dell'inesistenza di un «mercato disponibile a investire nello sfruttamento di un bene ormai divenuto infruttifero».

L'art. 2, co. 1, lett. c) interviene in questo contesto normativo, introducendo la possibilità di prorogare per tre ulteriori anni le concessioni in essere purché sussistano specifiche condizioni, quindi escludendo che si tratti di un rinnovo automatico: infatti, «[l']istanza di proroga deve essere presentata prima della scadenza prevista, deve essere in relazione a particolari circostanze non dipendenti dalla volontà o dalle capacità degli esercenti, deve essere opportunamente dimostrata e può essere rilasciata dal dirigente competente a

condizione che non siano apportate modifiche sostanziali al progetto su cui sono stati espressi i pareri della Conferenza di servizi e di compatibilità ambientale». La possibilità di proroga è dunque unicamente finalizzata alla conclusione dell'attività di ricomposizione del contesto naturale e paesaggistico, è priva di scopi lucrativi (anche l'eventuale attività di coltivazione e i relativi proventi devono essere diretti al ripristino degli equilibri ambientali), ed è accordata per un periodo limitato e proporzionato se confrontato con gli ordinari termini dei titoli abilitativi.

Peraltro, conclude la Corte, l'evidente finalità di salvaguardia ambientale della disposizione in esame permette di ricondurla a quei «**motivi imperativi di interesse pubblico**» che gli Stati possono valutare nel predisporre la disciplina di selezione degli operatori (art. 12, par. 3, della citata direttiva). [S. Fabianelli]

VINCOLI AMBIENTALI E USI CIVICI, TRA REGIONI E PRINCIPIO DI TUTELA DINAMICA DEL PAESAGGIO

Corte cost., sent. 4-26 luglio 2018, n. 178, Pres. Lattanzi, red. Carosi

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Questioni segnalate nel Bollettino delle questioni pendenti n. [1/2018](#)

[Artt. 13, co. 1, 29, co. 1, lett. a), 37, 38 e 39 l. Regione Sardegna
3 luglio 2017, n. 11]

(art. 117, co. 2, lett. s), Cost.; l. cost. n. 3 del 1948 (Statuto speciale per la Sardegna), in relazione agli artt. 135 e 143 Codice dei beni culturali)

La sentenza in epigrafe dichiara **l'illegittimità costituzionale di una serie di disposizioni regionali della Sardegna in materia urbanistica ed edilizia**, che si possono riunire in **due ordini di questioni**.

La prima riguarda gli **artt. 13 e 29 della legge regionale impugnata**, che sostanzialmente **allentavano i vincoli di tutela paesaggistico-ambientale** per la realizzazione di parcheggi e altre strutture turistiche, purché di facile rimozione e non impattanti in modo irreversibile sullo stato dei luoghi, e per il trasferimento di una parte del patrimonio edilizio (immobili incompatibili) in aree non pregiate dal punto di vista paesaggistico. La Corte **accoglie la questione per violazione dell'art. 117, co. 2, lett. s)** (su cui v. sent. n. 378/2007 per l'applicabilità anche alle autonomie speciali), in relazione agli artt. 135 e 143 del **Codice dei beni culturali**, perché la Regione autonoma ha «proceduto in via unilaterale, e non attraverso la pianificazione condivisa» prevista dal Codice citato, cui la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto «il rango di norme di **grande riforma economico-sociale** (sentenze n. 103 del 2017, n. 210 del 2014 e n. 308 del 2013)». E in ogni caso, «in presenza di più competenze [...] così intrecciate ed interdipendenti in relazione alla fattispecie in esame, la concertazione in sede legislativa ed amministrativa risulta indefettibile per prevenire ed evitare aporie del sistema».

L'accoglimento del secondo ordine di censure, relative alla «sclassificazione» unilaterale di una serie usi civici (**artt. 37-39 l. reg.**), deriva da una netta **invasione di competenza**, dal momento che, come già chiarito nella sent. 113/2018 (v. [Monitore n. 3/2018](#)) le disposizioni impugnate «riguardano una competenza che non appartiene, e non è mai appartenuta, alla Regione autonoma della Sardegna».

Interessante, in chiusura di motivazione, l'enunciazione del **principio di tutela dinamica del paesaggio**, già abbozzato dalla giurisprudenza precedente (spec. sentt. n. 103/2017, n. 210/2014 e n. 113/2018). Fermi restando i vincoli in materia di usi civici, la Corte ribadisce che «quando sono presenti preminenti interessi di carattere generale, l'utilizzazione dei terreni gravati da uso civico può essere modificata [...] mediante il mutamento di destinazione», istituto che non contrasta con il regime di indisponibilità del bene civico quando avviene «attraverso la valutazione delle autorità competenti», cioè il Ministero dell'ambiente e la Regione. Il profilo dinamico della tutela sta proprio nella possibilità di condividere, nel tempo, le eventuali modifiche, attribuendo così «alla collettività e agli utenti del bene d'uso civico, *uti singuli et cives*, del potere di vigilare a che la nuova utilizzazione mantenga nel tempo caratteri conformi alla pianificazione paesistico ambientale che l'ha determinata. [C. Bergonzini]

MODIFICATE LE DISPOSIZIONI CHE DETERMINAVANO IL RIPIANO FITTIZIO DEL DISAVANZO TECNICO DELLA REGIONE SARDEGNA

Corte cost., ord. 4 luglio – 26 luglio 2018, n. 179, Pres. Lattanzi, red. Carosi

[Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti n. 1 del 2017](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[L. Regione Sardegna n. 32/2016, 1, commi 24 e 40, e 3, commi 1 e 2]

(artt. 117, secondo comma, lett. l), e terzo comma, e 81, terzo comma, Cost.; artt. 3, 4 e 5 L. cost. n. 3/1948, in relazione all'art. 4, comma 9-bis, D.lgs. n. 101/2013 conv. in L. n. 125/2013 e all'art. 51 D.lgs. n. 118/2011)

La Presidenza del Consiglio ha promosso ricorso avanti la Corte costituzionale avverso alcune disposizioni della legge della Regione Sardegna n. 32/2016 avente ad oggetto variazioni del bilancio per l'esercizio finanziario 2016 e del bilancio pluriennale 2016-2018. La legge impugnata non soltanto apporta variazioni al bilancio previsionale della Regione Sardegna approvato con L.R. n. 6/2016 - recante appunto il bilancio di previsione per l'anno 2016 e bilancio pluriennale per gli anni 2016-2018, ma contiene disposizioni che, a seconda dei casi, eccedono le competenze regionali invadendo quelle statali – l'art. 1, comma 24 - ovvero contrastano con l'obbligo di copertura finanziaria delle spese – l'art. 1, comma 40, e l'art. 3, commi 1 e 2 -: esse sono pertanto violative di previsioni costituzionali e vengono perciò impugnate con il ricorso ex art. 127 della Costituzione affinché ne fosse dichiarata l'illegittimità costituzionale.

La legge di bilancio sarda n. 6/2016 è stata dichiarata costituzionalmente illegittima, per violazione dell'art. 81 Cost. con sentenza 11 gennaio 2017, n. 6. In particolare è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 L.R. n. 6/2016 - il quale approvava la spesa totale della regione, in termini di competenza e di cassa, per l'anno 2016 stabilendo che la differenza tra il totale dell'entrata e il totale della spesa costituiva «disavanzo tecnico da coprirsi, nei bilanci degli esercizi successivi con i residui attivi reimputati a tali esercizi eccedenti rispetto alla somma dei residui passivi reimputati e del fondo pluriennale vincolato di entrata» - nonchè, ai sensi dell'art. 27 L. n. 87/1953, l'intera legge «nelle parti in cui applica al bilancio 2016 l'istituto del disavanzo tecnico; consente di impegnare somme eccedenti per euro 31.553.438,75 rispetto alle risorse effettivamente disponibili; non prevede l'individuazione specifica ed analitica dei crediti e delle relative scadenze che dovrebbero compensare tali operazioni». Pare evidente il riflesso che la declaratoria di illegittimità costituzionale della legge di bilancio è suscettibile di riverberare

sulla connessa legge di assestamento del bilancio, dovendosi dubitare della perdurante, attuale validità (ma, ancor prima, utilità) di una disposizione che, come l'art. 3 L.R. n. 32/2016, non solo è intervenuta su una norma (l'art. 3 L.R. n. 6/2016) ormai inefficace in quanto dichiarata costituzionalmente illegittima, ma ha ripianato fittiziamente un disavanzo tecnico (quello di cui all'art. 3 L.R. n. 6/2016) la cui applicazione al bilancio 2016 è stata anch'essa giudicata incostituzionale. L'impugnazione promossa dal governo si pone in continuità con quella precedentemente proposta, denunciando, ancora una volta, la violazione, da parte della L.R. n. 32/2016, del principio di equilibrio del bilancio stabilito dall'art. 51 Dlgs. n. 118/2011, e, quindi, dell'obbligo di copertura della spesa sancito dall'art. 81, comma 3, Cost. per effetto del perdurante squilibrio tra entrate e spese, la legge di assestamento del bilancio regionale sconta infatti gli stessi vizi di carattere contabile della legge di bilancio sulla base della quale è stata formulata, vizi che ne comportano, al pari della legge presupposta, l'illegittimità costituzionale. Con L.R. n. 10/2017, la Regione Sardegna ha introdotto modifiche alle variazioni di cui alla L.R. n. 3/2017 sul bilancio di previsione 2016 (L.R. n. 6/2016) in esecuzione della sentenza della Corte costituzionale n. 6/2017, apportando modifiche anche alle L.R. n. 32/2016.

Alla luce di tale evoluzione, con atto depositato in data 22 novembre 2017, la Presidenza del Consiglio ha dichiarato di rinunciare al ricorso in ragione delle modifiche alle disposizioni censurate. A sua volta la Regione Sardegna ha dichiarato di accettare la rinuncia al ricorso. Ciò posto, la rinuncia al ricorso accettata dalla controparte costituita ha determinato, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo. [S. Rossi]

SOLO IL LEGISLATORE PUÒ REGOLARE LO SCIOPERO DEGLI AVVOCATI DEGLI IMPUTATI IN CUSTODIA CAUTELARE

Corte cost., sent. 10 luglio - 27 luglio 2018, n. 180, Pres. Lattanzi, red. Amoroso

[Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti n. 1 del 2017](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[L. n. 146/1990, art. 2-bis]

(artt. 1, 3, 13, 24, 27, 70, 97, 102 e 111 Cost.)

La questione verte intorno alla legittimità dell'art. 2-bis L. n. 146/90 (Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge), nella parte in cui consente che il codice di autoregolamentazione delle astensioni dalle udienze degli avvocati stabilisca che, nei procedimenti e nei processi in relazione ai quali l'imputato si trovi in stato di custodia cautelare o di detenzione, analogamente a quanto previsto dall'art. 420-ter, comma 5, c.p.p., si proceda nel giudizio, malgrado l'astensione del difensore, solo ove l'imputato lo consenta.

Nel decidere sulla legittimità della questione sollevata, la Corte costituzionale – limitandosi alla fattispecie riguardante gli imputati sottoposti a custodia cautelare – ha sanzionato tale disciplina nella misura in cui essa istituisce una regolamentazione dell'assenso dell'imputato sottoposto a custodia cautelare che ha una diretta ricaduta sul suo stato di libertà, in violazione della riserva di legge sancita dall'art. 13 Cost.

Nel caso di specie, la Corte ha osservato che l'art. 13, comma 5, Cost. prescrive una «riserva di legge, di carattere assoluto» in materia di carcerazione preventiva, riserva da cui discende che solo la legge può dettare disposizioni che incidano sulla durata delle misure custodiali. Com'è noto, il codice di autoregolamentazione è invece fonte di rango secondario e in forza dello stesso, per via del richiamo all'art. 420-ter, comma 5, c.p.p., il consenso esplicito od implicito dell'imputato detenuto costringe il giudice a rinviare l'udienza ad altra data, con conseguente sospensione dei termini di durata massima della custodia cautelare.

La Corte, difatti, osserva: *«la disposizione del codice di autoregolamentazione mira ad introdurre – ed introduce – una fattispecie analoga e parallela a quella legale che, dando rilievo all'assenso dell'imputato, incide parimenti sul prolungamento, o no, dei termini di durata massima della custodia cautelare, e finisce per toccare proprio la disciplina legale di tali termini»*, coperta dalla riserva assoluta di legge.

Nella precedente sentenza n. 171/1996, il giudice costituzionale *«ha riconosciuto che "l'astensione dalle udienze degli avvocati e procuratori è manifestazione incisiva della dinamica associativa volta alla tutela di questa forma di lavoro autonomo", in relazione alla quale è identificabile, più che una mera facoltà di rilievo costituzionale, un vero e proprio diritto di libertà [...] è necessario, però, un bilanciamento con altri valori costituzionali meritevoli di tutela»*, fra i quali rientra *«l'amministrazione della giustizia, con particolare riferimento ai provvedimenti restrittivi della libertà personale ed a quelli cautelari ed urgenti nonché ai processi penali con imputati in stato di detenzione»*, osservando che *«nel bilanciamento tra questi valori e il diritto del difensore di aderire all'astensione collettiva, i primi hanno una "forza prevalente"»*, di cui si doveva necessariamente tenere conto nella regolamentazione della materia.

A seguito della pronuncia di incostituzionalità del 1996, il legislatore abbia deciso di intervenire non più con una legge ordinaria, bensì coinvolgendo le organizzazioni di categoria, attraverso il codice di autoregolamentazione. Scelta che la Corte ha giudicato pienamente legittima, in quanto *«appartiene alla discrezionalità legislativa»*, e per di più compiuta *«in un'ottica, più avanzata, di assetto partecipativo degli strumenti di composizione del conflitto»*.

La Corte ha precisato che il rinvio, da parte della L. n. 146/1990, della regolamentazione al codice, non determina *«(nell'immediato) un problema di disapplicazione della disposizione subprimaria, in ipotesi illegittima per violazione dei limiti posti dalla norma primaria, ma è innanzi tutto una questione di costituzionalità della norma primaria nella parte in cui ha consentito a quella subprimaria di incidere sulla durata della custodia cautelare prevedendo tale facoltà dell'imputato detenuto»*. In sostanza, il Giudice delle Leggi ha reputato illegittima la prescrizione del "consenso" dell'imputato detenuto, contenuta nel codice di autoregolamentazione, e non preclusa dall'art. 2 bis, in quanto idonea ad incidere sui termini di custodia, protetti dalla riserva assoluta di legge.

La Corte, per altro verso, ha ritenuto immune da censure la restante disciplina che *«riconosce il diritto (sindacale) di "astensione collettiva delle prestazioni, a fini di protesta o di rivendicazione di categoria"»*, così come *«la regola sulle "prestazioni indispensabili" da assicurare in caso di procedimento o processo nei confronti di imputato detenuto in custodia cautelare ... posta dalla disposizione subprimaria»*.

L'effetto della pronuncia in commento è quello di rendere illegittimo, per violazione dell'art. 2 bis, il codice di autoregolamentazione, nella parte in cui attribuisce rilevanza al consenso od al dissenso dell'imputato detenuto ai fini della decisione sulla richiesta di differimento dell'udienza avanzata dal difensore che ha aderito all'astensione, ritenendo immune da vizi di legittimità la restante parte del codice. Per l'effetto il giudice, nel caso di astensione dalle udienze in processi con imputati detenuti, non è più tenuto a prendere in esame il consenso o dissenso dell'imputato, dovendo invece valutare *«se il rinvio dell'udienza [è]*

ascritto al legittimo esercizio del diritto del difensore di aderire all'astensione collettiva». [S. Rossi].

UN'ALTRA INAMMISSIBILITÀ PER UN ULTERIORE CONFLITTO INTERORGANICO IN MATERIA ELETTORALE

Corte cost., ord. 4 luglio 2018, n. 181, Pres. Lattanzi, red. Cartabia

Conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato

[Leggi nn. 52/2015 e 165/2017, nonché relativi *iter* di approvazione]

(artt. 1, comma 2; 48; 51; 64; 67; 70; 71; 72; 94; 113; 136 Cost. e diverse norme interposte, tra cui, gli artt. 49 e 116, comma 4, Reg. Cam. e l'art. 30, legge n. 87/1953)

L'ordinanza dichiara l'inammissibilità del conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, sollevato da diversi cittadini nella duplice veste di elettori e parlamentari e avente ad oggetto le ultime leggi elettorali (leggi nn. 52/2015 e 165/2017), approvate attraverso la questione di fiducia. I ricorrenti denunciano la menomazione delle proprie attribuzioni costituzionali sia come componenti del Corpo elettorale, organo del popolo sovrano, la cui espressione sarebbe stata ostacolata indebitamente dalle disposizioni in esame, sia in qualità di rappresentanti della Nazione. La lesione sarebbe derivata dalla procedura di approvazione di entrambi i disegni di legge, ritenuta dai ricorrenti incostituzionale poiché in contrasto con l'art. 72, comma 4, Cost.; nonché lesiva del punto II del Codice di buona condotta in materia elettorale, adottato dalla Commissione Venezia, secondo cui non è possibile modificare le regole elettorali a meno di un anno dal termine naturale della legislatura; infine, poiché le norme censurate comprometterebbero il diritto di esprimere un voto eguale, libero e personale (art. 48 Cost.), di candidarsi in condizioni di eguaglianza per eleggere i membri della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica (art. 51, 56, 58 Cost.) e di partecipare alle elezioni tramite il diritto di associarsi liberamente in partiti politici (art. 49 Cost.).

La Corte, nel motivare l'inammissibilità del conflitto, afferma che **non è sufficiente denunciare l'incostituzionalità dell'atto impugnato**, ma **occorre** che il ricorrente **individui con chiarezza la sfera di potere asseritamente lesa**, avendo cura di **motivare la ridondanza delle violazioni dei principi costituzionali invocati**. Quanto prospettato dai ricorrenti è al contrario reso incerto dal carattere lacunoso, cumulativo e congiunto del ricorso, in cui non **si differenziano le qualificazioni dei soggetti legittimati attivi e passivi evocati**. La Corte ribadisce, quindi, conformemente alla propria costante giurisprudenza, che **né il singolo cittadino, né il singolo parlamentare** possono ritenersi **titolari di attribuzioni individuali costituzionalmente protette** nei confronti dell'esecutivo, pur restando, per il singolo deputato o senatore, impregiudicata la possibilità che in altre circostanze possano configurarsi poteri individuali che lo legittimino a sollevare un giudizio dinanzi al giudice costituzionale. [A. Chiusolo]

LA CORTE SI ESPRIME SULL'ECESSO DI DELEGA E SUI CARATTERI DELL'ABROGAZIONE TACITA

Corte cost., sent. 8 maggio – 4 novembre 2018, n. 182, Pres. Lattanzi, red. Modugno

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti n. [1/2018](#)

[D.lgs. 1 dicembre 2009, n. 179, art. 1, comma 1; Allegato 1, n. 1266]

(artt. 3; 76 Cost.; legge 28 novembre 2005, n. 246, art. 14)

Con la sent. n. 182/2018 la Corte costituzionale torna ad esprimersi sul rapporto tra decretazione delegata e legislazione delegante ed in particolare coglie l'occasione per esprimere considerazioni ulteriori sul proprio potere di controllo della conformità del decreto legislativo alle indicazioni della legge delega. La decisione è generata da un ricorso in via incidentale proposto dal Tribunale di Sondrio, avente ad oggetto un decreto c.d. salva (o taglia)-leggi, il d.lgs. n. 179/2018, con il quale il Governo ha esercitato la delega, di cui all'art. 14 l. n. 246/2005, ad indicare le disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970 di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore. I parametri richiamati dal giudice rimettente sono gli artt. 3 e 76 Cost. Oggetto della questione è dunque, in particolare, l'art. 1 del d.lgs. 1° dicembre 2009, n. 179, nella parte in cui, alla voce n. 1266 dell'Allegato 1, dichiara la permanente vigenza dell'art. 8 della legge 25 luglio 1952, n. 991 (Provvedimenti in favore dei territori montani). La questione sorge, nel giudizio a quo, a seguito della domanda di una società cooperativa «di accertamento del proprio diritto a beneficiare dell'esenzione dal pagamento dei contributi», di cui all'art. 8 della legge n. 991 del 1952 (disposizione indicata dalla norma censurata), chiedendo la condanna dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) a restituire le somme versate a tale titolo.

In punto di ammissibilità la Corte Costituzionale svolge due considerazioni. La prima, di ordine generale, con cui condivide la posizione del giudice a quo, e rilevando che la delega ad indicare le disposizioni legislative di cui si riteneva indispensabile la permanenza in vigore doveva essere comunque svolta nel rispetto, tra gli altri, dei seguenti principi e criteri direttivi: «esclusione delle disposizioni oggetto di abrogazione tacita o implicita» e «esclusione delle disposizioni che abbiano esaurito la loro funzione o siano prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete» (rispettivamente, lettere a e b della disposizione delegante). Condizioni che la Corte, seguendo il giudice a quo, ritiene riferibili all'art. 8 della l. n. 991 del 1952, che dovrebbe essere considerato implicitamente abrogato. La Corte ritiene di condividere la posizione del Tribunale di Sondrio che inquadra l'attività delegata come «un'attività normativa sfornita di copertura costituzionale posta in essere dal legislatore delegato», la quale non può determinare la disapplicazione ad opera del giudice ordinario della norma censurata, ma soltanto l'annullamento di quest'ultima da parte della Corte costituzionale. Di qui, nella prospettiva del giudice rimettente, la necessità di sollevare le questioni di legittimità costituzionale.

La seconda considerazione in ordine all'ammissibilità riguarda l'esclusione del parametro di cui all'art. 3 Cost., presente nell'ordinanza solo come raro e apodittico richiamo, inserito in una motivazione la cui struttura è rivolta all'eccesso di delega. Nel merito dunque, la questione è valutata con riferimento all'art. 76 Cost., e viene ritenuta fondata dalla Corte.

Premessa delle considerazioni svolte dalla Corte in punto di merito è la necessità di inquadrare in termini sistematici le disposizioni deleganti le quali nel caso di specie si pongono il fine «di realizzare una generale semplificazione del sistema normativo statale» (sentenza n. 80 del 2012) chiamando il Governo a «salvare» disposizioni legislative ancora

vigenti. Sarebbe perciò contraddittorio con l'oggetto della delega il riconoscimento al legislatore delegato del potere di "salvare" dall'abrogazione generalizzata norme già implicitamente abrogate. E' in questa cornice che vanno letti i principi e criteri direttivi posti dall'art. 14, comma 14, della legge n. 246 del 2005 ed in particolare quello di cui alla lettera a), in base al quale il Governo non poteva prevedere la permanenza in vigore delle «disposizioni oggetto di abrogazione tacita o implicita».

La struttura del ragionamento porta perciò ad una conclusione inevitabile. Se al momento dell'adozione del decreto legislativo "salva-leggi" l'art. 8 della legge n. 991 del 1952 era già stato oggetto di abrogazione implicita, come è stato riconosciuto dalla stessa Corte, la norma oggetto del presente giudizio, si pone in contrasto con l'art. 14, comma 14, lettera a), *parametro* interposto rispetto all'art. 76 Cost. E dunque viziato per eccesso di delega. [A. Arcuri]

A CIASCUNO IL SUO: ILLEGITTIMA L'IMPOSIZIONE REGIONALE DI ESPOSIZIONE DEL GONFALONE SUGLI UFFICI STATALI

Corte cost., sent. 5 giugno – 4 ottobre 2018, n. 183, Pres. Lattanzi, red. Modugno

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti n. [1/2018](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 3, co. 1, e 8, co. 1, l. reg. Veneto 5 settembre 2017, n. 28]

(artt. 3, 5 e 117, co. 2, lett. g), Cost.)

Le Regioni non possono imporre l'esposizione del gonfalone regionale sugli edifici «adibiti a sede di organi e uffici statali, nonché su edifici e natanti di enti e organismi pubblici nazionali». La conclusione si ricava dalla sentenza in epigrafe, con cui la Corte accoglie il ricorso statale contro la legge della Regione Veneto n. 28 del 2017, che estendeva invece anche a tale tipologia di edifici l'obbligo di esposizione del gonfalone, insieme alla bandiera italiana e a quella europea.

L'illegittimità deriva innanzitutto dalla **violazione dell'art. 117, co. 2, lett. g), Cost.:** la giurisprudenza costituzionale è costante «nell'affermare che le Regioni [...] «non possono porre a carico di organi e amministrazioni dello Stato compiti e attribuzioni ulteriori rispetto a quelli individuati con legge statale» (sentenze n. 9 del 2016, n. 104 del 2010, n. 10 del 2008 e n. 322 del 2006; in senso analogo, altresì, sentenze n. 2 del 2013, n. 159 del 2012 e n. 134 del 2004)». La Corte ribadisce che **il divieto «opera anche con riguardo alla previsione di «forme di collaborazione e di coordinamento»**, le quali, ove coinvolgano compiti e attribuzioni di organi dello Stato, «non possono essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle Regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa», dovendo trovare il loro fondamento o il loro presupposto in leggi statali che le prevedano o le consentano, o in accordi tra gli enti interessati (sentenze n. 9 del 2016, n. 104 del 2010, n. 10 del 2008, n. 322 e n. 30 del 2006; analogamente, sentenza n. 213 del 2006)».

In secondo luogo, è **fondata la censura di violazione dell'art. 5 Cost.**, il quale, «traguardato alla luce dell'art. 12, [...] esclude che lo Stato-soggetto possa essere costretto dal legislatore regionale a fare uso pubblico di simboli – quali, nella specie, le bandiere regionali – che la Costituzione non consente di considerare come riferibili all'intera collettività nazionale». Più in generale, la Corte stabilisce che «l'unità e

l'indivisibilità della Repubblica, costituzionalmente imposte come tratti che qualificano lo Stato-soggetto espressivo della comunità nazionale, comportano che le Regioni non possano avanzare la pretesa di affiancare imperativamente alla bandiera della Repubblica, configurata dalla Costituzione quale elemento simbolico "tipizzante", i vessilli delle autonomie locali in tutte le ipotesi in cui il simbolo stesso sia chiamato a palesare il carattere "nazionale" dell'attività svolta da determinati organismi, enti o uffici». [C. Bergonzini]

IL TERZO SETTORE NON È UNA MATERIA ED È ATTRATTO NELL'ORDINAMENTO CIVILE, ANCHE NELLE SUE STRUTTURE ORGANIZZATIVE

Corte cost., sent. 25 settembre -12 ottobre 2018, n. 185, Pres. Lattanzi, Red. Amato

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti [n. 1/2018](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[D.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, artt. 61, comma 2, 62, comma 7, 64, 65, e 72]

(Costituzione, artt. 3, 76, 97, 114, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120, e principio di leale collaborazione)

La sentenza respinge la massima parte delle censure svolte nei ricorsi delle Regioni Veneto e Lombardia contro diverse norme del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, recante "Codice del Terzo settore", denunciate come invasive delle competenze regionali. In particolare, le ricorrenti censuravano le disposizioni del Codice che disciplinano l'Organismo nazionale di controllo (ONC), attribuendo a tale organo funzioni di governo del sistema del Terzo settore - tra cui, in particolare, l'individuazione del numero di enti accreditabili come Centri di servizio per il volontariato (CSV) nel territorio nazionale, nonché la determinazione e il riparto dell'ammontare del finanziamento stabile triennale dei CSV - senza prevedere un'adeguata partecipazione regionale all'organo di amministrazione dell'ONC oppure una concertazione con le Regioni, in sede di Conferenze, per l'esercizio di tali funzioni. Sotto altro profilo, le Regioni ricorrenti denunciavano l'accentramento in capo all'ONC di tutte le funzioni di governo del sistema del Terzo settore, in contrasto con i principi della legge di delega e in violazione delle competenze regionali.

Nel rigettare queste censure la Corte riconduce le **attività del terzo settore** all'ambito delle **libertà sociali garantite dall'art. 2 Cost.**, in quanto poste in essere da soggetti privati che operano per scopi di utilità collettiva e di solidarietà sociale. Essa **nega** che sia possibile configurare questo ambito, come già il volontariato, nei termini di una "**materia**" **in senso proprio**: la relativa disciplina, afferma la sentenza, "*sfugge a una rigida classificazione, poiché le attività in questione sono destinate a svolgersi nei più diversi ambiti materiali, sia di competenza dello Stato, sia di competenza regionale*".

La pronuncia evidenzia inoltre che la legge di delega ed il Codice delineano il Terzo settore come "*il complesso dei soggetti di diritto privato che esercitano, in via esclusiva o principale, una o più attività d'interesse generale per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi, in attuazione del principio di sussidiarietà*".

La natura “privatistica” del settore considerato sotto il profilo delle attività si riverbera, secondo la sentenza, anche sulla **strutturazione organizzativa dello stesso**, che viene integralmente ascritta all'**ordinamento civile** e quindi alla competenza dello Stato: “*i soggetti del Terzo settore, in quanto soggetti di diritto privato, per quanto attiene alla loro conformazione specifica, alla loro organizzazione e alle regole essenziali di correlazione con le autorità pubbliche, ricadono tipicamente nell’«ordinamento civile»*”.

Nello specifico, la sentenza osserva poi (i) che i centri di servizi per il volontariato sono soggetti di diritto privato che interagiscono con tutta la rete del Terzo settore; (ii) che l’organismo nazionale di controllo, cui sono attribuite le funzioni d’indirizzo, controllo e vigilanza, rimane una fondazione di diritto privato, per quanto costituita con atto ministeriale; (iii) che le funzioni dell’ONC si risolvono nella regolamentazione del sistema dei centri di servizio per il volontariato, attraverso la vigilanza e il controllo sugli stessi e l’amministrazione del relativo fondo, e non ineriscono agli ambiti materiali – questi anche di competenza regionale - in cui si realizzano le attività del Terzo settore; (iv) che tali funzioni dell’ONC non concretano in ogni caso una forma di governo pubblico del Terzo settore, bensì rimangono regolamentazione di assetti e rapporti tra soggetti di diritto privato, in attuazione del principio di sussidiarietà di cui all’art. 118, quarto comma, Cost.; (v) che una maggiore rappresentanza delle autonomie territoriali nell’ONC contrasterebbe con la natura dell’organismo, che non appartiene all’amministrazione pubblica; (vi) che il fondo unico nazionale, ripartito su base annuale e territoriale dall’ONC, non finanzia le attività propriamente inerenti al Terzo settore, ma il funzionamento del sistema dei CSV.

Trova quindi accoglimento soltanto la doglianza proposta dalla Regione Veneto sulla norma che disciplina il **fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale nel terzo settore**, istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, allo scopo di sostenere lo svolgimento di attività d’interesse generale rientranti nell’ambito del Terzo settore. Questo fondo, infatti, a differenza del fondo unico nazionale, finanzia direttamente le attività d’interesse generale svolte dai soggetti del Terzo settore, le quali possono anche intervenire nelle materie di competenza regionale, concorrente o residuale (come, ad esempio, le politiche sociali, lo sport, la sanità o il turismo). L’assenza di coinvolgimento regionale comporta una lesione del **principio di leale collaborazione** sancito dall’art. 120 Cost., e quindi la dichiarazione di incostituzionalità della disposizione nella parte in cui non prevede che l’atto d’indirizzo del Ministro sia adottato **previa intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni**. [F. Corvaja]

ILLEGITTIMO IL DIVIETO DI COTTURA DEI CIBI IMPOSTO AI DETENUTI AL REGIME DELL’ART. 41-BIS

Corte cost., sent. 26 settembre – 12 ottobre 2018, n. 186, Pres. Lattanzi, red. Zanon

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 41 bis, c. 2 quarter, lett. f), L. n. 354/1975, come mod. dall’art. 2, c. 25, lett. f), n. 3), L. n. 94/2009]

(artt. 3, 27 e 32 Cost.)

Il divieto censurato deriva da un reticolo di fonti normative. L’art. 41 bis, c. 2 quater, lett. f), che prevede la sospensione delle regole di trattamento e degli istituti previsti dalla legge sull’ord. pen. per i soggetti al regime del 41 bis, impone l’adozione di tutte le misure di sicurezza necessarie a garantire l’impossibilità, oltreché di comunicare con detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità, anche di cuocere cibi. A livello secondario la

norma è attuata tramite un divieto nella circolare DAP n. 286202, 4 agosto 2009 (ora n. 3676/616, 2 ottobre 2017), che consente ai detenuti al 41 bis di utilizzare il fornello personale unicamente per riscaldare liquidi, cibi precotti e preparare bevande. I detenuti comuni, invece, possono sia ricevere dall'esterno generi alimentari, sia acquistare il cd. sopravvitto, ossia generi alimentari di uso comune, tali da richiedere cottura (art. 14, d.P.R. n. 230/2000), potendo utilizzare i fornelli anche per la cottura (art. 13, c. 7, d.P.R. cit.). La normativa in questione prevede peraltro limiti anche per i detenuti comuni. *Ex art. 14, c. 8*, gli alimentari acquistati o ricevuti dall'esterno non possono essere eccedenti al fabbisogno personale e, *ex c. 9*, è impedito di accumulare generi alimentari superiori al fabbisogno settimanale. Si vuole evitare che il detenuto acquisisca una posizione di potere, grazie all'accumulo di cibo, nei confronti degli altri soggetti ristretti, della quale possa approfittare. La Corte ripercorre (§§ 4.1, 4.2, 4.3 Cons. in diritto) la storia della disposizione, verificandone la legittimità rispetto alle funzioni ed i limiti del regime di cui all'art. 41 bis, che "mira a contenere la pericolosità di singoli detenuti, proiettata anche all'esterno del carcere ... impedendo i collegamenti dei detenuti appartenenti alle organizzazioni criminali tra loro e con i membri di queste che si trovino in libertà ... che potrebbero realizzarsi attraverso i contatti con il mondo esterno che lo stesso ordinamento penitenziario normalmente favorisce" (sentenza n. 376/1997). Tali obiettivi possono però perseguirsi soltanto entro inderogabili limiti. Le misure devono essere congrue rispetto allo scopo, "mancando tale congruità, infatti ... non risponderebbero più al fine per il quale la legge consente che esse siano adottate, ma acquisterebbero un significato diverso, divenendo ingiustificate deroghe ... con una portata puramente afflittiva non riconducibile alla funzione attribuita dalla legge al provvedimento ministeriale" (sentenza n. 351/1996). Inoltre, tali misure non possono vanificare la necessaria finalità rieducativa della pena, violando l'art. 27, c. 3, Cost. (sentenza n. 149/2018). La disposizione, vagliata in base a suddetti criteri, non passa indenne (§ 4.4 Cons. in diritto). Se infatti lo scopo del divieto è quello "di contrastare l'eventuale crescita di potere e prestigio criminale del detenuto all'interno del carcere, misurabile anche attraverso la disponibilità di generi alimentari di lusso", la proibizione censurata si manifesta inadeguata. Il potere/prestigio criminale, infatti, potrebbero ben derivare dalla disponibilità di cibi "di lusso" da consumare crudi, e le stesse regole carcerarie ordinarie sono idonee a prevenire qualunque possibile abusiva posizione di privilegio/potere all'interno del carcere connessa alla cottura del cibo. L'art. 14, d.P.R. n. 230/2000 pone per tutti i detenuti precisi limiti alla ricezione, acquisto e possesso di oggetti e generi alimentari. Inoltre, l'art. 41 bis., c. 2, lett. c), prevede un'ulteriore limitazione delle somme, dei beni e degli oggetti che il detenuto in regime differenziato può ricevere dall'esterno. Nessuna ulteriore ragione giustifica il divieto: né la necessità di evitare il contatto con le imprese esterne dalle quali il detenuto acquista i generi alimentari, con le quali comunque entra in contatto, con l'acquisto del cd. sopravvitto; né prevenire la pericolosità del fornello personale, che si può già utilizzare, ma solo al fine di riscaldare liquidi, cibi precotti e preparare bevande. Il divieto è dunque "incongruo e inutile ... in contrasto con gli artt. 3 e 27 Cost., un'ingiustificata deroga all'ordinario regime carcerario, dotato di valenza meramente e ulteriormente afflittiva". Cuocere cibi costituisce "una modalità, 'umile e dignitosa', per tenersi in contatto con le usanze del mondo esterno e con il ritmo dei giorni e delle stagioni, nel fluire di un tempo della detenzione ...". Impedire irragionevolmente tale abitudine viola il principio di umanità della pena, dovendosi "riconoscere che anche chi si trova ristretto ai sensi dell'art. 41-bis ... deve conservare la possibilità di accedere a piccoli gesti di normalità quotidiana, tanto più preziosi in quanto costituenti gli ultimi residui in cui può espandersi la sua libertà individuale". [P. Insolera]

I CONTRIBUTI CONSORTILI SONO E RESTANO LEGATI AL BENEFICIO ARRECATO

Corte cost., sent. 25 settembre 2018 – 19 ottobre 2018, n. 188, Pres. Lattanzi, red. Amoroso

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti [n. 2/2018](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 23, c. 1, lett. a), della l. della Regione Calabria n. 11/2003]

(artt. 119 e 23 Cost.)

Il Giudice delle leggi dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, c. 1, lett. a), della l. della Regione Calabria n. 11/2003 recante "Disposizioni per la bonifica e la tutela del territorio rurale. Ordinamento dei Consorzi di Bonifica", "nella parte in cui prevede che il contributo consortile di bonifica, quanto alle spese afferenti il conseguimento dei fini istituzionali dei Consorzi, è dovuto «indipendentemente dal beneficio fondiario» invece che «in presenza del beneficio». La questione è stata sollevata dalla Commissione tributaria provinciale di Cosenza. Il giudice a quo lamenta la violazione degli artt. 119 e 23 Cost. La disposizione oggetto del presente giudizio afferisce al settore della bonifica e, in particolare, alla natura tributaria dei contributi consortili. Per il rimettente, il contributo consortile non si lega a un concreto beneficio per il fondo. Ne consegue il contrasto con l'art. 119 Cost. Questa norma parametro, «nel riconoscere alle Regioni autonomia finanziaria di entrata e di spesa, prescrive l'osservanza dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario». Diversamente, per quanto concerne il contrasto dell'art. 23 Cost., questo dipenderebbe «della mancanza di direttive e criteri idonei a delimitare la discrezionalità dell'ente impositore circa la ripartizione dell'onere finanziario tra i proprietari». Il Giudice delle leggi, prima di addivenire alla decisione, svolge una premessa storico-normativa sulla bonifica in relazione a due precise questioni. La prima relativa alla competenza regionale nel settore e la seconda attinente alla natura tributaria della prestazione posta a carico dei consorziati. La prima questione, ossia la titolarità della competenza in materia di bonifica, deve leggersi alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione (l. cost. n. 3/2001). Ne consegue che il settore della bonifica tocca diverse competenze. In particolare, oltre alla competenza regionale residuale che comprende diversi aspetti del settore agricolo, si devono ricordare la competenza esclusiva dello Stato nella tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, c. 2, lett. s) Cost.) e la competenza concorrente in materia di governo del territorio (art. 11, c. 3 Cost.). Più in generale la Corte ha ritenuto corretta la sussunzione della bonifica anche nella più ampia materia dell'ordinamento civile e nella materia del coordinamento del sistema tributario, di competenza concorrente (art. 117, c. 3 Cost.). Il risultato di questo complesso sistema di competenze è quello che la Corte definisce l'«esercizio di [una] multifunzionale competenza concorrente [...] (sentenza n. 139 del 2009)». In questo contesto, il legislatore interviene per ordinare il sistema dei consorzi di bonifica. L'art. 27 del d.l. n. 248/ 2007 stabilisce che siano le Regioni le titolari del procedimento di riordino. Questo deve avvenire seguendo i criteri definiti nella «intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, su proposta dei Ministri delle politiche agricole alimentari e forestali e delle infrastrutture». In aggiunta, si stabilisce che i contributi consortili debbano essere circoscritti «ai costi sostenuti per l'attività istituzionale». L'intesa raggiunta prevede che il comprensorio di bonifica coincide con la dimensione territoriale della Regione e «che le spese del consorzio sono a carico

dei quei consorziati i cui immobili traggono beneficio dalle azioni dei Consorzi». In conclusione, su questo primo profilo, la Corte stabilisce che la Regione può legittimamente delimitare i comprensori di bonifica e provvedere anche alla loro unificazione e può regolamentare i contributi consortili alla luce del principio di coordinamento della finanza pubblica ex art. 119, c. 2 Cost. La seconda questione riguarda la natura tributaria o meno dei contributi consortili (ex art. 860 c.c.). La natura tributaria di questi contributi si afferma per via giurisprudenziale (a partire da Corte di Cass, Sez I civ., 30 gennaio 1979 n. 662). Le ragioni a supporto della natura tributaria sono diverse: la struttura della disciplina della prestazione, la natura non sinallagmatica e il potere impositivo del consorzio. Proprio il beneficio – al centro della q.l.c. – consta nella fruizione e fruibilità concreta dell'attività di bonifica. Proprio il beneficio rappresenta quindi il criterio fondamentale della prestazione patrimoniale in esame. Nel caso di specie, la Regione Calabria (l. r. Calabria n. 5/1988) definisce i contributi consortili come «quote di partecipazione al costo delle opere di bonifica». Il settore della bonifica viene poi riformato dalla Regione nel 2003 (con l. r. n. 11/2003). Con questa riforma si stabilisce che «il contributo consortile di bonifica è costituito dalle quote dovute da ciascun consorziato per il funzionamento dei Consorzi ed è applicato secondo i seguenti criteri: a) «per le spese afferenti il conseguimento dei fini istituzionali, indipendentemente dal beneficio fondiario»; b) per le spese riferibili al successivo articolo 24, comma 1, lettera b), sulla base del beneficio». In sintesi, due sono le quote in cui si suddivide il contributo consortile della Regione Calabria: la quota a) che prescinde da un concreto beneficio fondiario, mentre la seconda, la quota b) che, invece, lo presuppone. Questa testuale esclusione del beneficio in connessione al contributo consortile viola il principio dell'assoggettabilità a contribuzione consortile previo beneficio che l'immobile ricava dalla stessa attività di bonifica. Invero, il «legislatore regionale non può disancorare la debenza del contributo consortile dal beneficio che agli immobili deriva dall'attività di bonifica, assoggettando a contribuzione consortile i consorziati per il solo fatto che l'immobile sia ricompreso nel comprensorio di bonifica». Questo perché si determinerebbe un mutamento della natura del tributo, da contributo di scopo a una vera e propria «imposta fondiaria regionale di nuovo conio che, come tributo regionale proprio, eccederebbe la competenza del legislatore regionale». La Corte, nel decidere sulla questione propone un dispositivo additivo sostitutivo (sentt. cost. 20, 22 120 del 2018). Ne consegue che il contributo consortile di bonifica ex lett. a) del c. 1 dell'art. 23 «è dovuto «in presenza del beneficio» – al pari della quota di cui alla successiva lettera b) del medesimo comma – invece che «indipendentemente dal beneficio fondiario». [Y. Guerra]

NON VI È ECCESSO DI DELEGA NÉ IRRAGIONEVOLEZZA NELLA MANCATA PREVISIONE DELLA FACOLTÀ DI RECLAMO EX ART. 669-TERDECIES C.P.C.

Corte cost., sent. 25 settembre – 19 ottobre 2018, n. 189, Pres. Lattanzi, red. Morelli

[Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti n. 1/2017](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[D.lgs. n. 150/2011, art. 5, comma 1, richiamato dagli artt. 6, comma 7, 32, comma 3]

(artt. 3, 76, Cost.)

Con tre ordinanze di pressoché identico contenuto, i giudici partenopei – investiti di distinti reclami proposti, ai sensi dell'art. 669-terdecies c.p.c., avverso ordinanze con le quali era stata negata la sospensione dell'efficacia esecutiva di due ingiunzioni, emesse dalla Regione Campania in applicazione dell'art. 2 RD n. 639/1910 (Approvazione del testo

unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato) – hanno dichiarato «rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità dell'art. 5, comma 1, D.lgs. n. 150/2011 [Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'art. 54, L. n. 69/2009], come richiamato dal successivo art. 32, nella parte in cui non consente la proposizione del reclamo ex art. 669-terdecies c.p.c. avverso l'ordinanza che decide sulla sospensione dell'efficacia esecutiva dell'ingiunzione amministrativa prevista dall'art. 2 RD n. 639/1910, per contrasto con gli artt. 3 e 76 Cost.». Secondo i giudici a quo – avendo l'ordinanza che decide sull'istanza di sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato natura e struttura cautelare – la disposizione censurata, con l'escluderne l'impugnabilità, viola i principi e criteri della delega «per la riduzione e semplificazione dei procedimenti civili», di cui all'art. 54, comma 4, L. n. 69/2009 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), atteso che nulla prevedeva in tema di disciplina cautelare e non giustificava l'introduzione di una disciplina particolare per i provvedimenti cautelari. La normativa impugnata determinerebbe una irragionevole disparità di trattamento tra i provvedimenti cautelari che la stessa dichiara “non impugnabili” e gli altri provvedimenti cautelari, per i quali vale, invece, la clausola generale di reclamabilità di cui all'art. 669-terdecies cod. proc. civ., estesa, dal successivo art. 669-quaterdecies (Corte cost. sent. n. 144/2008), anche ai provvedimenti cautelari previsti da leggi speciali (art. 1, D.lgs. n. 104/2010).

La Corte costituzionale, superate le deboli eccezioni di inammissibilità sollevate dall'Avvocatura dello Stato e dalla Regione Campania, ha ritenuto infondata la censura di violazione dell'art. 76 Cost., rammentando che, con l'art. 54, L. n. 69/2009, il Governo è stato delegato ad adottare «uno o più decreti legislativi in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione che rientrano nell'ambito della giurisdizione ordinaria e che sono regolati dalla legislazione speciale», realizzando «il necessario coordinamento con le altre disposizioni vigenti».

E se è pur vero che la norma di delega fa testuale riferimento ai “procedimenti di cognizione” e non anche ai “procedimenti cautelari”, tuttavia la disciplina di questi ultimi è strumentale e coesistente a quella dei procedimenti di cognizione per cui, nel disporla, il D.lgs. n. 150/2011 ha operato nell'ambito della fisiologica attività di riempimento che lega i due livelli normativi (ex multis, Corte cost., sentt. n. 229/2014, n. 98/2008 e n. 163/2000). La scelta del legislatore delegato – di prevedere che, sull'istanza di sospensione del provvedimento impugnato, il giudice decida «con ordinanza non impugnabile» – non si discosta dai criteri direttivi di semplificazione fissati dalla delega, che sono stati perseguiti uniformando il regime della cautela, interna alla fase di cognizione, al modello processuale che ne esclude l'impugnabilità autonoma e anticipata, riservando al giudice della cognizione la decisione definitiva sulla cautela unitamente al merito, anche a fini di contenimento della durata dei procedimenti. Si tratta di un modello adottato da altre norme speciali: ad esempio, dall'art. 47, comma 4, D.lgs. n. 546/1992 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 L. n. 413/1991), per il quale, sull'istanza di «[s]ospensione dell'atto impugnato», la Commissione tributaria competente provvede con ordinanza «non impugnabile»; o ancora dallo stesso art. 22 L. n. 689/1981, richiamato, per quanto ancora in vigore, dall'art. 6 D.lgs. n. 150/2011, in tema di opposizione a sanzioni amministrative.

Non sussiste nemmeno l'asserita disparità di trattamento violante l'art. 3 Cost., stante l'eterogeneità rispetto agli evocati *tertia comparationis*, e la peculiarità delle controversie in relazione alle quali l'impugnato art. 5, comma 1, D.lgs. n. 150/2011 dispone la non impugnabilità delle ordinanze che decidono sulla sospensione del provvedimento

impugnato (come in tema di procedimenti di opposizione a sanzione amministrativa di cui all'art. 6, comma 6, D.lgs. n. 150/2011).

Non è dunque irragionevole – stante la natura solo latamente cautelare delle ordinanze che decidono sulla sospensione o meno dell'efficacia esecutiva dei provvedimenti impugnati – la scelta del legislatore delegato di sottrarre tali procedimenti alla regola di reclamabilità dei provvedimenti di concessa o denegata sospensione di cui all'art. 669-terdecies c.p.c., per accentuarne la celerità ai fini della loro definizione nel merito e per concentrare l'esame di tutti i correlati profili di opposizione in capo ad un unico giudice, fatta salva, ovviamente, l'assoggettabilità delle decisioni di primo grado agli ordinari rimedi impugnatori.

Peraltro la Corte costituzionale aveva già sottolineato, con ordinanza n. 111/2007, che «non è irragionevole la scelta del legislatore di consentire a un creditore, attesa la sua natura pubblicistica e l'affidabilità derivante dal procedimento che ne governa l'attività, di formare unilateralmente un titolo esecutivo, e, dall'altro lato, [che] è rispettosa del diritto di difesa e dei principi del giusto processo la possibilità, concessa al preteso debitore, di promuovere, entro un termine perentorio ma adeguato, un giudizio ordinario di cognizione nel quale far efficacemente valere le proprie ragioni». E, con la successiva sentenza n. 306/2007, nell'escludere la fondatezza di plurime questioni di legittimità costituzionale del sopra richiamato art. 648 cod. proc. civ., ha, tra l'altro, puntualizzato come «la comune natura latamente cautelare dei provvedimenti posti a confronto dall'ordinanza di rimessione non impon[ga] affatto [...] una comune disciplina quanto ai rimedi utilizzabili contro ciascuno di essi». [S. Rossi]