

Monitore della Giurisprudenza costituzionale

n. 3 del 2018

(decisioni 65/2018 – 139/2018)

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

LA CORTE FA IL PUNTO SUI POTERI REGIONALI IN MATERIA DI “GOVERNO DEL TERRITORIO E MATERIE CORRELATE”

Corte Cost. Sent. 23 gennaio – 5 aprile 2018, n. 68, Pres. Lattanzi, red. Sciarra

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[artt. 1, co. 2 e 3; 7, co. 1, lett. b), d), g), m) e n); 8 (recte: co. 1, lett. b, e co. 3), 9, co. 4; 10, co. 1; 11, co. 1, lett. d); 13 (recte: co. 1, 4 e 5); 15, co.1 e 5; 16, co. 4 e 5; 17; 18, co. 4, 5, 6, 7, 8 e 9; 19; 21; 28, co.10; 32, co.4; 49, co. 2, lett. a); 54, co. 4; 56, co.3 e 14; 51, co. 6; 59, co. 3; 64, co. 1; 79, co. 3; 95, co. 4; 118, co. 1, lett. e) e i), 2, lett. e) e h), e 3, lett. e); 124; 140, co.11 e 12; 141, co. 2; 142, co. 1; 147; 155; 151, co. 2 e 4; 154, co.1 e 3; 206, co. 1; 215, co. 5 e 12; 243, co. 1; 250, co. 1, lett. a), b) e c), in combinato disposto con gli artt. 201 (recte: co. 3 e 4), 202 (recte: co.1) e 208; 258; 264, co.13, 14 e 16, della L.R. della Regione Umbria 21 gennaio 2015, n. 1 recante *Testo unico governo del territorio e materie correlate*]

(artt. 3,9,42,97,117, co. 1, 2, lett. e), l), m), p) ed s), e co. 3, Cost., in relazione all'art. 12 della Dir. 9 dicembre 1996, n. 96/82/CE (Direttiva del Consiglio sul controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose) e dell' art. 13 della Dir. 4 luglio 2012, n. 2012/18/UE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose, recante modifica e successiva abrogazione della direttiva 96/82/CE del Consiglio))

La Corte costituzionale ha avuto modo di precisare i confini del legislatore regionale in sede di disciplina di governo del territorio e di alcuni ambiti materiali ad esso collegati.

All'esito di una lunga ed articolata decisione la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 28, co. 10; 56, co. 3; 59, co. 3; 118, co. 1, lett. e); 147;155 e 118, co. 2, lett. h) – quest'ultimo nel testo impugnato e nel testo vigente a seguito delle modifiche apportate dall'art. 26, co. 7, della L.R. della Regione Umbria n. 13 del 2016; 250, co. 1, lett. a), b) e c), in combinato disposto con gli artt. 201, co. 3 e 4; 202, co. 1, e 208; 258 e 264, co.13; 264, co. 14 e 16, della L.R. della Regione Umbria n. 1 del 2015 recante il *Testo unico governo del territorio e materie correlate*. In relazione alle altre norme impugnate la Corte ha ritenuto le q.l.c. non fondate o estinto il processo.

In particolare, secondo costante giurisprudenza della Corte, richiamata a più riprese nella decisione qui in commento, le norme nazionali che siano qualificate dal giudice delle leggi quali “norme di principio” in materia di governo del territorio e protezione civile rivestono “una posizione “fondante” [...] attesa la rilevanza del bene protetto, che involge i valori di tutela dell'incolumità pubblica, i quali non tollerano alcuna differenziazione collegata ad

ambiti territoriali” (in tal senso v. già la sent. n. 167 del 2014). Fra tali norme si annoverano, secondo la Corte, anche quelle di cui all’art. 89 del d.lgs. n. 380 del 2001 o quelle in materia di urbanistica edilizia – nella specie, l’art. 9, co. 2 o 6, co. 2, lett. a) e co. 4, del d.P.R. n. 380 del 2001 – quest’ultime concernenti “la definizione delle categorie di interventi edilizi a cui si collega il regime dei titoli abilitativi” (sul punto si v., *ex multis*, anche la Sent. n. 282 del 2016). Ne consegue che le regioni possono intervenire, anche nel senso di esemplificare “gli interventi edilizi che rientrano nelle definizioni statali” purché il loro intervento sia “coerente con le definizioni contenute nel testo unico dell’edilizia” (in tal senso v. anche la Sent. n. 231 del 2016). Simili considerazioni vengono svolte anche in relazione alle ipotesi di mutamento delle destinazioni d’uso degli immobili, titoli abilitativi richiesti e relative sanzioni: l’intervento regionale non può discostarsi dalle coordinate essenziali e fondamentali delineate dalla normativa statale. In caso contrario si minerebbe anche la competenza esclusiva statale di cui all’art. 117, co. 2, lett. l), Cost. – “ordinamento civile e penale”.

In relazione, poi, alle ipotesi di definizione delle categorie degli interventi edilizi (sottratti o meno dalla normativa volta a gestire e contrastare l’impatto dei fenomeni sismici), la Consulta ribadisce la funzione fondamentale e di principio della relativa disciplina statale censurando le norme regionali impugnate per violazione dei principi fondamentali in materia di “governo del territorio” e “protezione civile”.

Le regioni, inoltre, non possono contemplare fattispecie che siano assimilabili all’introduzione di condoni edilizi straordinari, non previsti dalla legge statale, in contrasto con i principi fondamentali in materia di governo del territorio di cui al d.P.R. n. 380 del 2001 (in particolare con l’art. 36) e con le disposizioni statali in materia di ordinamento civile e penale. Ne consegue che, per costante giurisprudenza, non solo “spettano alla legislazione statale, oltre ai profili penalistici (integralmente sottratti al legislatore regionale [...]) «le scelte di principio sul versante della sanatoria amministrativa, in particolare quelle relative all’an, al quando e al quantum» [...], ma che «esula dalla potestà legislativa regionale il potere di disporre autonomamente una sanatoria straordinaria per il solo territorio regionale [...]»” (in tal senso si v. anche la Sent. n. 73 del 2017). Peraltro, non possono essere introdotte nemmeno fattispecie assimilabili a condoni edilizi che siano “in contrasto con il principio fondamentale dell’accertamento di doppia conformità” di cui all’art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001.

Infine, sono lesive della competenza esclusiva statale in materia ambientale quelle previsioni regionali che abbiano quale effetto quello di ridurre il livello di protezione fissato dalla legge statale nell’art. 17 comma 1, del R.D. n. 1775 del 1933, recante il *Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici*. Le previsioni di tale disposizione, infatti, sarebbero “tali da indicare sia standard di tutela dell’ambiente sia principi fondamentali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia» che s’impongono al legislatore regionale”. [C. Drigo]

A DIFESA DELLO STORNO: ILLEGITIMO IL PRELIEVO VENATORIO IN DEROGA

Corte cost., sent. 21 febbraio 2018 - 5 aprile 2018, n. 70, Pres. Lattanzi, red. Prosperetti

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[L. Reg. Marche n. 7/2015, art. 1, primo comma]

(artt. 117, primo e secondo comma lett. s), Cost.)

Con la sentenza n. 70/2018 la Corte costituzionale dichiara fondata la questione di illegittimità costituzionale, sollevata in via d'azione, dell'art. 1 della legge della Regione Marche 9 marzo 2015, n. 7. che ha aggiunto il comma 2bis all'art. 2 della legge della Regione Marche 16 luglio 2007, n. 8, la quale a sua volta detta le disposizioni per il prelievo venatorio in deroga, in conformità a quanto previsto della Direttiva 79/409/CEE del 2 aprile 1979 e dall'articolo 19 bis della legge 11 febbraio 1992, n. 157. In particolare, la legge della Regione Marche 16 luglio 2007, n. 8 prevede, al comma 2 dell'art. 2, che le deroghe debbano indicare le condizioni di rischio e le circostanze di tempo e di luogo del prelievo. Il comma 2bis, aggiunto dalla disposizione impugnata prevede che è comunque consentito il prelievo in deroga allo storno praticato in prossimità di nuclei vegetazionali produttivi sparsi, a tutela della specificità delle coltivazioni regionali.

Della disposizione impugnata la Corte dichiara la illegittimità sotto un duplice profilo: **di merito e di forma**. Nel merito, l'illegittimità deriverebbe dall'aver previsto una (non) deroga, in quanto generalizzata, che consentirebbe il prelievo dello storno senza limitazioni di spazio e di tempo. La deroga perderebbe, in altre parole, la propria natura di istituto eccezionale in favore di un carattere stabile e continuativo, ponendosi per ciò stesso in contrasto con la normativa statale ed europea di riferimento.

Nella forma poi, la Corte contesta l'introduzione legislativa della deroga, laddove la legge 157 del 1992 aveva invece richiesto, al secondo comma dell'art. 19-bis, l'adozione di un provvedimento amministrativo. Tale scelta regionale avrebbe determinato l'elusione e l'assorbimento dell'obbligo motivazionale, proprio degli atti amministrativi e non invece di quelli normativi, nonché l'elisione del potere di annullamento governativo previsto dall'art. 19-bis, quarto comma, della legge n. 157 del 1992. [A. Arcuri]

VARIAZIONI E DISSONANZE SUL TEMA DEI FONDI STATALI VINCOLATI NELLE MATERIE REGIONALI

Corte cost., sent. 7 marzo - 5 aprile 2018, n. 71, Pres. Lattanzi, Red. Sciarra

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Legge 11 dicembre 2016, n. 232, art. 1, commi 85 e 627]

(Costituzione, artt. 5, 117, terzo comma, e 120, secondo comma)

Corte cost., sent. 7 marzo - 13 aprile 2018, n. 74, Pres. Lattanzi, red. de Pretis

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Legge 11 dicembre 2016, n. 232, art. 1, comma 145]

(Costituzione, artt. 5, 117, terzo e quarto comma, e 120, secondo comma)

Corte cost., sent. 7 marzo - 19 aprile 2018, n. 78, Pres. Lattanzi, red. Prosperetti

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Legge 11 dicembre 2016, n. 232, art. 1, comma 615]

(Costituzione, artt. 5, 117, quarto comma, e 120, secondo comma)

Corte cost., sent. 20 marzo - 26 aprile 2018, n. 87, Pres. Lattanzi, red. Amato

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Legge 11 dicembre 2016, n. 232, art. 1, commi 269, 270, 271, 272 e 275]

(Costituzione, artt. 5, 97, 117, terzo e quarto comma, 119 e 120, secondo comma)

Questo gruppo di sentenze, pronunciando su censure proposte dalla Regione Veneto contro diverse previsioni della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di bilancio 2017) relative a finanziamenti vincolati in materie regionali, ritorna sul tema dei **fondi statali di settore, relativizzando**, con l'uso alternativo di diverse *rationes decidendi*, **il principio del divieto di finanziamenti vincolati** nelle materie di competenza delle Regioni, principio che viene assorbito dall'**imperativo di leale collaborazione**.

La sentenza n. 71 del 2018 dichiara parzialmente illegittimi i commi della legge di bilancio 2017 che stanziavano fondi statali con puntuali vincoli di destinazione, relativi alla costruzione di *nuove strutture scolastiche* (comma 85) e alla realizzazione di *iniziative di rievocazione storica* (comma 627).

La Corte ricorda che secondo la propria giurisprudenza i fondi statali di settore sono costituzionalmente ammessi in due ipotesi: (i) nel caso di **intreccio di competenze legislative**, statali e regionali, non componibile mediante l'applicazione del principio di prevalenza; oppure (ii) nel caso di **attrazione in sussidiarietà della funzione**. La sentenza evidenzia, altresì, che le norme impugnate interessavano soltanto oggetti ascrivibili a competenze concorrenti.

Tuttavia, anziché concludere, sulla base di queste premesse, per la illegittimità "secca" delle due disposizioni, la sentenza ne dichiara l'incostituzionalità **per violazione del principio di leale collaborazione**, nella parte in cui esse non prevedono che l'attuazione (e dunque l'individuazione delle Regioni ammesse alla ripartizione del fondo, l'assegnazione delle risorse disponibili e la determinazione dei criteri di selezione dei progetti, nel caso dell'edilizia scolastica; la determinazione dei criteri di accesso al fondo, per le iniziative di rievocazione storica) **non sia effettuata d'intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni**.

In ciò la Corte ricalca, senza però porsi il problema della costituzionalità della disciplina di risulta, prodotta dalla sentenza additiva, l'impostazione della censura proposta dalla Regione ricorrente, che non contestava di per sé la legittimazione dello Stato a disporre finanziamenti vincolati in materie di competenza legislativa regionale concorrente, ma che si era limitata a lamentare il mancato coinvolgimento delle Regioni nelle decisioni relative alla gestione degli stessi.

Nella sentenza **n. 74 del 2014** la Corte accoglie altra questione, relativa ad altro fondo – questa volta *plurisettoriale* - previsto dalla stessa legge di bilancio 2017, che finanzia programmi ricadenti anche nelle materie di competenza regionale, concorrente (*governo*

del territorio, protezione civile, grandi reti di trasporto, ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi) o residuale (trasporti pubblici locali).

La sentenza, seguendo la prospettazione della Regione ricorrente, dà per scontato che la gestione del predetto fondo da parte dello Stato sia giustificata dalla **chiamata in sussidiarietà**; ma giudica illegittima la disposizione, nella parte in cui questa non richiede una *“intesa con gli enti territoriali”* – da concludere, a seconda dei casi, con la singola Regione, o in Conferenza Stato-Regioni, o in Conferenza Stato-Città o in Conferenza unificata – avente ad oggetto i singoli d.P.C.m. di gestione del fondo, quando questi intervengono in settori di spesa rientranti nelle materie di competenza regionale.

La Corte aggiunge che il carattere plurisetoriale del fondo e l'eterogeneità degli investimenti da finanziare **non le consentono di precisare nel dispositivo né se l'intesa debba essere conclusa con la singola Regione interessata o con una delle Conferenze**; né se l'accoglimento della questione **abbia o meno effetti sui procedimenti di spesa in corso**, effetti che sono comunque esclusi nelle ipotesi in cui essi riguardino i diritti costituzionali della persona.

La sentenza n. 78 del 2018 accoglie la censura, sollevata sempre dalla Regione Veneto, sull'art. 1, comma 615, della legge di bilancio 2017, in riferimento al principio di leale collaborazione.

Tale norma, relativa ad un finanziamento specificamente destinato al rinnovo del parco autobus dei servizi di trasporto pubblico locale, affidava ad un d.P.C.m. la definizione del Piano strategico nazionale della mobilità sostenibile e ad un decreto interministeriale la disciplina degli interventi attuativi del Piano.

La Corte premette che essa ha considerato ammissibili interventi statali di finanziamento di settore – anche se diversi dalle risorse aggiuntive e dagli interventi speciali considerati dall'art. 119, quarto comma, Cost. – se tali fondi sono volti ad assicurare un livello uniforme di godimento di diritti tutelati dalla Costituzione stessa, in una situazione di perdurante inattuazione dell'art. 119 Cost. sul versante delle entrate regionali e in un contesto caratterizzato da crisi economica e da necessità sociali. In tali ipotesi, la finalità di garanzia uniforme dei diritti può essere soddisfatta attraverso il concorso di tutti gli apporti finanziari possibili, compresi quelli statali in funzione di sostegno ed integrazione delle limitate risorse regionali disponibili (è richiamata, in questi termini, la sentenza n. 211 del 2016).

La sentenza precisa, inoltre, che con riferimento al finanziamento della mobilità sostenibile *“emergono profili di competenza sia dello Stato, quale la materia ambientale, sia delle Regioni, quale è il trasporto pubblico locale, la cui compresenza conduce a ravvisare l'esigenza che nella definizione stessa del Piano sia prevista la collaborazione delle Regioni”*.

Di qui la dichiarazione di incostituzionalità della disposizione impugnata, nella parte in cui essa, intervenendo in una situazione di “intreccio”, non prevede alcuna forma di coinvolgimento decisionale delle Regioni, in relazione all'approvazione del Piano strategico nazionale della mobilità sostenibile e all'emanazione del decreto interministeriale sugli interventi attuativi del Piano.

La sentenza segnala che il ricorrente non ha precisato quale forma dovrebbe assumere la richiesto partecipazione del sistema regionale in relazione all'approvazione dei predetti atti, e rimane essa stessa **generica nel dispositivo additivo**.

Infine, **la sentenza n. 87 del 2018**, oltre a dichiarare illegittime talune disposizioni della legge di bilancio 2017 che imponevano alle Regioni di organizzare il sistema di erogazione dei servizi di diritto allo studio attraverso un unico ente, in violazione della competenza residuale in materia *«organizzazione amministrativa della Regione»*, accoglie, sempre con un dispositivo additivo, le questioni relative alla previsione di due fondi statali settoriali.

Il comma 271, relativo al finanziamento del fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio, è dichiarato illegittimo nella parte in cui esso non prevede che i fabbisogni finanziari regionali siano determinati con decreto interministeriale d'intesa, anziché previo parere, della Conferenza Stato- Regioni.

La Corte dà per pacifico che la disciplina da parte dello Stato di un simile fondo possa *“intervenire anche in materie di competenza delle Regioni”*, quando è garantito *“il pieno coinvolgimento delle stesse nelle relative modalità di gestione”*.

Nel caso, la sentenza ritiene peraltro che la partecipazione delle Regioni non sia sufficientemente salvaguardata dalla previsione del parere della Conferenza permanente, non potendo la previsione essere giustificata da una (prevalente) competenza esclusiva statale in materia di **determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni**. Tale competenza statale, infatti, risulta **intrecciata con quelle regionali** (la sentenza osserva che la determinazione dei livelli essenziali è un obbligo del legislatore statale, mentre *“la sua proiezione in termini di fabbisogno regionale coinvolge necessariamente le Regioni”*).

Per contro, è coperta dalla **chiamata in sussidiarietà** la previsione di cui al comma 275, per cui la «Fondazione Articolo 34» finanzia e bandisce almeno 400 borse di studio nazionali, previsione ritenuta illegittima nella parte in cui non prevede che tale bando sia adottato d'intesa, anziché su parere, della Conferenza Stato-Regioni.

La sentenza, sulla scorta della pregressa giurisprudenza costituzionale, ribadisce che solo in circostanze eccezionali, quando ricorrano imperiose necessità sociali, la legge statale può consentire l'erogazione di provvidenze ai cittadini o la gestione di sovvenzioni direttamente da parte dello Stato in settori di competenza regionale. La Corte esclude peraltro che tali eccezionali circostanze ricorrano nel caso di specie, come peraltro è confermato dall'avvenuto svuotamento del fondo ad opera della legislazione successivamente intervenuta. Tale svuotamento, tuttavia, non è considerato sintomatico di una carenza dei presupposti per la chiamata in sussidiarietà, che per la sentenza è giustificata dall'esigenza di rafforzare, in modo uniforme sul territorio nazionale, l'effettività del diritto allo studio [F. Corvaja].

INCOSTITUZIONALE LA DEFINIZIONE AGEVOLATA DEI PROCEDIMENTI GIUDIZIALI PENDENTI SOLO PER BENI DEMANIALI DELLO STATO E NON DELLE REGIONI

Corte cost., sent. 20 febbraio – 14 aprile 2018, n. 73, Pres. Lattanzi, red. Carosi

Giudizio di legittimità in via principale

[L. n. 147/2013, art. 1 commi 732 e 733]

(art. 3 Cost.; artt. 48 e ss. Statuto reg. Friuli-Venezia Giulia; art. 9 commi 2 e 5, d.lgs. 111/2004; art. 1 commi 2 e 3, d.lgs. 265/2001)

La regione Friuli-Venezia Giulia propone questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 commi 732 e 733 della **Legge di stabilità 2014**, che introduce **un meccanismo di definizione agevolata dei contenziosi giudiziari** concernenti «il pagamento in favore dello Stato dei canoni e degli indennizzi per l'utilizzo dei beni demaniali marittimi e delle relative pertinenze», mediante il versamento di una percentuale delle somme dovute, per violazione **dell'art. 3 Cost** e anche – per ridondanza - **dell'autonomia finanziaria della Regione**, in quanto tale meccanismo non venga ritenuto **applicabile anche per i beni marittimi di proprietà o gestiti dalla Regione**. La Regione propone, infatti, un'interpretazione della norma considerata soltanto “possibile” – dunque, per una **finalità cautelativa** – secondo uno schema argomentativo ritenuto ammissibile dalla Corte

costituzionale. Essa ricorda, a questo proposito, che - in un giudizio in via principale - è necessario, esclusivamente, per superare il vaglio di ammissibilità, che le interpretazioni prospettate «non siano implausibili e irragionevolmente scollegate dalle disposizioni impugnate, così da far ritenere le questioni del tutto astratte e pretestuose». I giudici costituzionali, inoltre, rigettano l'eccezione di inammissibilità sull'art. 3 Cost., sollevata dall'Avvocatura di Stato perché, pur riconoscendo che «la ratio e la conseguente appartenenza (della disciplina) alla materia di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.» «giurisdizione e norme processuali»», afferma che **la Regione ha ben motivato sulla ridondanza della violazione dell'art. 3 Cost. sull'autonomia finanziaria**, valorizzando la differenziazione tra **beni demaniali dello Stato o della Regione**. Infine aggiunge un'ulteriore elemento di differenziazione – che sarà dirimente ai fini dell'accoglimento della questione - rispetto a quella prospettata dai ricorrenti: **beni demaniali gestiti dalla Regione e beni demaniali di cui, invece, la Regione è titolare**. La determinazione e la riscossione del canone concessorio, infatti, per costante giurisprudenza della Corte, **segue la titolarità del bene e non della gestione** - essendo queste potestà espressione del potere di disporre dei propri beni – che «precede logicamente la ripartizione delle competenze ed ineriscono alla capacità giuridica dell'ente secondo i principi dell'ordinamento civile». Sulla base, dunque, di queste considerazioni la Corte dichiara **infondata la questione** riguardante i **beni demaniali semplicemente gestiti dalla Regione** perché, in questo caso, «la norma vigente già comprende la facoltà degli interessati di pervenire alla definizione agevolata in favore dello Stato», mentre **accoglie le doglianze** dei ricorrenti per quanto riguarda i **beni demaniali di cui la Regione è titolare**, perché «proprio la natura civilistica e processuale della norma contestata ne comporta **la necessaria uniformità di applicazione alle analoghe situazioni pendenti**». Rimane assorbita la questione sollevata in riferimento all'art. 48 dello Statuto speciale. [F. Medico]

COMPENSAZIONE SPESE PROCESSUALI (NEL RITO DEL LAVORO): TROPPO RIGIDA LA PREVISIONE DI DUE SOLE IPOTESI TASSATIVE

Corte cost., sent. 7 Marzo – 19 Aprile 2018, n. 77, Pres. Lattanzi, red. Amoroso

Questione segnalata nel *Bollettino delle questioni pendenti* n. [3/2016](#)

Giudizio di legittimità in via incidentale

[Art. 92, c. 2°, del cpc, come modificato dall'art. 13 del d.l. 12/09/2014, n. 132, convertito, con modificazioni, nella l. 10/11/2014, n. 162]

(artt. 3 primo e secondo comma, 24, 25 primo comma, 102, 104, 111, 117 Cost., in relazione agli artt. 21 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dall'UE e degli artt. 6, 13 e 14 della CEDU)

La questione di legittimità costituzionale sollevata dai Tribunali ordinari di Torino e di Reggio Emilia, in funzione di giudici del lavoro, riguarda l'art. 92 secondo comma del codice di procedura civile – come modificato dalla legge n. 162/2014, nella parte in cui consente, in caso di **soccombenza totale, la compensazione** delle spese di lite solo nelle ipotesi tassative della «**assoluta novità della questione trattata**» e il «**mutamento della giurisprudenza rispetto alle questioni dirimenti**» e non in altre analoghe ipotesi di gravi e eccezionali ragioni.

In prima battuta, di sicuro interesse è la motivazione riportata dalla Corte costituzionale attraverso cui sono riconosciute rilevanti le questioni sollevate dall'ordinanza del Tribunale di Torino. Il processo principale presso il Tribunale riguardava, infatti, un socio lavoratore di una cooperativa che richiedeva due condanne, nei confronti del suo datore di lavoro – una in via principale e una in subordinata – entrambe rigettate dal Tribunale di Torino con **sentenza qualificata**, dal giudice stesso, come “**non definitiva**”. Il giudice ordinario, in aggiunta, disponeva **la prosecuzione del giudizio per la definizione della questione residua delle spese di lite**, da cui nasce il presente dubbio di costituzionalità. A questo proposito, la Corte costituzionale afferma di **superare un suo precedente orientamento** – ai fini dell'ammissibilità sulla rilevanza della questione – secondo cui «**la regolamentazione delle spese, in quanto accessoria alla decisione di merito, non è suscettibile di un autonomo giudizio**» e dunque, carente del requisito oggettivo per sollevare questione di legittimità costituzionale per esaurimento del potere decisorio. Il superamento del vaglio di ammissibilità della questione si basa, questa volta, su due argomentazioni: **la decisione sulla spese processuali** ha sì natura accessoria, ma **può essere oggetto autonomo di impugnazione**. Inoltre, **il principio della durata ragionevole del processo** (ex art. 111 Cost. secondo comma) - insieme al principio del favor per l'incidente di costituzionalità (il qualche non permette al giudice di applicare una norma della cui legittimità costituzionale dubiti) – **preclude** che sia **ritardata la decisione nel merito della causa** «rispondendo ciò all' "interesse apprezzabile" delle parti alla "sollecita definizione" di quanto possa essere deciso senza fare applicazione della disposizione indubbiata (ex art. 277, secondo comma, citato)».

In secondo luogo, la Corte costituzionale entra nel merito delle questioni sollevate dai giudici e dichiara incostituzionale l'art.92 secondo comma cpc. Si afferma, infatti, che **il principio generale** in materia di spese processuali, secondo cui **vicior viciori** - ovvero la soccombenza si accompagna, di norma, al pagamento delle spese di lite - è «funzionalmente servente rispetto alla realizzazione della tutela giurisdizionale come diritto costituzionalmente garantito (art. 24 Cost.)». È, quindi, questa una **regola generale** ma che **non ha carattere assoluto o inderogabile** - proprio in ragione del **carattere accessorio delle spese di lite** (Corte cost. n. 196/1982) - come dimostrano deroghe presenti sia nel processo tributario sia in quello amministrativo. Queste possibilità di deroga erano, difatti, state previste in **clausole generali** – che garantivano dunque la **discrezionalità del giudice** – in differenti soluzioni legislative: ad, esempio, «**giusti motivi**» o «**motivi giusti**» dei codici di procedura civile rispettivamente del 1865 e del 1940, che si richiamavano ad un evidente criterio di giustizia. O, ancora, nel 2009 - dopo una modifica del legislatore (dopo quasi 60 anni) per restringere i margini di discrezionalità del giudice - sostituendo «giusti motivi» con «**gravi ed eccezionali ragioni**», in chiara ottica deflattiva del contenzioso giudiziale. Fino ad arrivare all'ultima modifica legislativa dell'art. 92 cpc (di nostro interesse) attraverso cui **il legislatore** – per rispondere alla prassi giurisprudenziale, di larghissimo uso, di riconoscere la compensazione delle spese - **ha sostituito** la tecnica della clausola generale **con l'utilizzo di due ipotesi tassative** per determinare la possibilità di compensazione delle spese di lite: «**assoluta novità della questione trattata**» e «**mutamento della giurisprudenza rispetto alla questioni dirimenti**». Questa **previsione** normativa **viola**, secondo la Corte costituzionale, **il principio di ragionevolezza**, perché «**lascia fuori altre analoghe fattispecie riconducibili alla stessa ratio giustificativa**», come ad esempio: il caso di norma di interpretazione autentica o di ius superveniens, soprattutto se una norma con efficacia retroattiva, di nuova pronuncia della Corte costituzionale o della Corte di giustizia europea, o di un nuovo regolamento europeo. Queste ipotesi rientrano tutte, infatti, secondo il giudizio della Corte, nella clausole di “gravità” ed “eccezionalità”, e sarebbe **impossibile**, per la loro varietà, **racchiuderle tutte in un rigido elenco tassativo**. La norma, dunque,

deve essere dichiarata incostituzionale per violazione dell'art. 3 Cost. e per ridondanza anche del canone del giusto processo (art. 111 Cost. primo comma) e del diritto di difesa (art. 24 Cost. primo comma) perché **esclude, totalmente, la discrezionalità del giudice** – al di fuori delle ipotesi tassative – nel considerare, come ipotesi giustificative della compensazione, **situazioni che presentino la stessa o maggiore «gravità ed eccezionalità di quelle espressamente previste dalla disposizione censurata»**. L'obbligo, invece, di motivazione del giudice, in merito alla scelta di compensare le spese, discende direttamente dall'art. 111 Cost. sesto comma, che vuole che tutti i provvedimenti giurisdizionali siano motivati. L'accoglimento della questione assorbe gli ulteriori parametri europei e convenzionali – sollevati attraverso l'art. 117 Cost. dal Tribunale di Reggio Emilia.

Infine, i giudici di Palazzo della Consulta dichiarano **infondata la questione** sollevata dal Tribunale di Reggio Emilia che richiedeva che fosse introdotta nella disposizione **un'ulteriore ipotesi di compensazione della lite** – attraverso il parametro **dell'art. 3 comma 2 Cost.** - che tenesse conto della **condizione del lavoratore come “parte debole” del rapporto di lavoro**. Questo perché, da una parte, viene riconosciuta come **regola generale** quella prescritta dall'art. 111 Cost. della **par condicio processuale**, mentre, dall'altra, si afferma che quelle **disparità di fatto**, lamentate dal giudice a quo, **possono trovare riequilibrio in «appositi istituti»** diretti ad assicurare ai non abbienti «i mezzi per agire davanti ad ogni giurisdizione» (come previsto dall'art. 24 comma). **In questo binario interpretativo**, la questione di legittimità costituzionale non viene accolta, perché, in questo caso, **saremmo in presenza di condizioni soggettive e non oggettive**, come, invece, le ulteriori ipotesi non tassative incluse nella clausola generale «gravi ed eccezionali ragioni». Diversa è la questione in materia di contenziosi previdenziali, in cui ci sono ipotesi, come l'art. 9 della legge 533/1973, in cui il lavoratore è esonerato dal pagamento delle spese processuali, perché, in quel caso, la tutela discendente del suo carattere “non abbiente” deriva direttamente dall'art. 38 comma 2 Cost. che «mira a rimuovere, o ad alleviare, la situazione di bisogno e di difficoltà dell'assicurato o dell'assistito». **Lo status di lavoratore non costituisce di per sé, dunque, condizione sufficiente per derogare al principio della par condicio processuale perché** anche nella circostanza lamentata dal remittente - in cui il lavoratore non fosse in grado di conoscere elementi di fatto rilevanti per il processo che sono nell'esclusiva disponibilità del datore - **questa situazione** potrebbe integrare, in ogni modo, **una condizione oggettiva di «gravi ed eccezionali motivi»**, che giustificerebbero una compensazione delle spese. **La condizione di disparità sostanziale delle parti nel processo del lavoro** se non integra, perciò, una deroga alla par condicio processuale – così come intesa dopo la pronuncia di incostituzionalità - **può, però, giustificare norme di favore su altri piani di intervento normativo**, come, ad esempio, nel caso già previsto in materia di pagamento del contributo unificato. È **rimesso, dunque, alla discrezionalità del legislatore, allargare questo favor praestatoris**, prevedendo **«misure di minor rigore o finanche di esonero»** del “contraente debole”.
[F. Medico]

IL POPOLO VENETO NON È “MINORANZA”

Corte cost., sent. 20 marzo – 20 aprile 2018, n. 81, Pres. Lattanzi, red. Cartabia

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

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[L.R. Veneto 13 dicembre 2016, n. 28]

(artt. 5, 6, 114 Cost.; artt. 2, 3 Cost.; artt. 80, 117, comma secondo, lett. a) Cost.; artt. 81, commi terzo e quarto, 117, comma secondo, lett. g) ed e), 118, comma primo Cost.)

La sentenza in oggetto dichiara costituzionalmente illegittimo l'intero testo della legge regionale n. 28 del 2016, recante «Applicazione della convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali», in riferimento agli artt. 2, 3, 5 e 6 Cost. La legge regionale impugnata qualificava il «popolo veneto» – e cioè l'intera popolazione vivente nel territorio delle province e della città metropolitana elencate nell'art. 1, commi secondo e terzo, della legge regionale statutaria 12 aprile 2012, n. 1 (Statuto del Veneto) – come «minoranza nazionale» ai sensi della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, stipulata a Strasburgo il 1° febbraio 1995, ratificata e resa esecutiva con la legge 28 agosto 1997, n. 302 e impegnava le amministrazioni centrali e periferiche a rendere effettiva tale tutela, prevedendo, inoltre, l'istituzione di un nuovo ente regionale incaricato di raccogliere e valutare le dichiarazioni individuali di appartenenza a tale minoranza. La Corte offre un percorso argomentativo ricco per giustificare le proprie conclusioni, a partire dal rigetto dell'eccezione proposta dalla difesa regionale inerente l'inammissibilità del ricorso per carenza di lesività della legge impugnata, la quale non contempla «semplici aspirazioni o di enunciati meramente ottativi, ma di precetti a contenuto normativo», il che rende quantomeno improbabile l'interpretazione, prospettata dalla regione, della legge come semplice espressione di una richiesta, rivolta allo Stato, di dare effettiva attuazione alla Convenzione-quadro.

La Corte rammenta che la tutela delle minoranze – garantita dall'art. 6 Cost. con specifico riferimento alle minoranze linguistiche – è espressione dei principi supremi del pluralismo sociale (art. 2 Cost.) e dell'eguaglianza (art. 3 Cost.), che conformano l'intero ordinamento costituzionale (Corte cost. n. 88/ 2011; n. 159/2009; n. 15/1996 e n. 62/1992). Seppure l'aspetto linguistico sia «un elemento [...] di importanza basilare», esso, insieme a quello nazionale, etnico, religioso e culturale, contribuisce a definire l'«identità individuale e collettiva» dei singoli e dei gruppi (Corte cost. n. 159/2009 e n. 261/1995). Ed è proprio tale identità, espressione del pluralismo culturale, ad essere l'oggetto della tutela approntata a livello costituzionale, oltre che in numerosi documenti internazionali. Sicchè le minoranze linguistiche sono solo la sineddoche di una concezione ampia di minoranza, sia essa religiosa, etnica o nazionale, a cui debbono estendersi le garanzie apprestate dall'art. 6 Cost.

La Corte, riguardo l'attribuzione ad apprestare una disciplina normativa in materia, rammenta lo sviluppo della propria giurisprudenza che ha oscillato tra una esclusiva statale «in ragione di inderogabili esigenze di unità e di eguaglianza» (Corte cost. n. 14/1965; n. 128/1963) alla possibilità che «anche i legislatori regionali e provinciali potessero adottare atti normativi in materia, specialmente al fine di garantire e valorizzare l'identità culturale e il patrimonio storico delle proprie comunità, ma sempre nel pieno rispetto di quanto determinato in materia dal legislatore statale» (Corte cost. n. 261/1995; n. 289/1987 e n. 312/1983), per giungere infine – stante la refrattarietà della tutela delle minoranze ad essere configurata in termini di «materia» da collocare in una delle ripartizioni individuate nel Titolo V – a consentire la sua attuazione in via di legislazione ordinaria a mezzo del concorso tra legislatore statale e regionale (Corte cost. n. 159/2009). Tuttavia la funzione specifica di individuare gli elementi identificativi di una minoranza (non solo linguistica) da tutelare non può che essere affidato alle cure del legislatore statale, in grado di garantire e rendere compatibili pluralismo e uniformità (Corte cost. n. 170/2010), anche in attuazione del principio di unità e indivisibilità della Repubblica di cui all'art. 5

Cost. Sarebbe pertanto foriera di effetti centrifughi l'attribuzione al legislatore regionale del potere di configurare o rappresentare la "propria" comunità in quanto tale come "minoranza", «essendo del tutto evidente che, in linea generale, all'articolazione politico-amministrativa dei diversi enti territoriali all'interno di una medesima più vasta, e composita, compagine istituzionale non possa reputarsi automaticamente corrispondente – né, in senso specifico, analogamente rilevante – una ripartizione del "popolo", inteso nel senso di comunità "generale", in improbabili sue "frazioni"» (sentenza n. 170 del 2010). Riconoscere un tale potere al legislatore regionale significherebbe, infatti, introdurre un elemento di frammentazione nella comunità nazionale contrario agli artt. 2, 3, 5 e 6 Cost. [S. Rossi]

LE REGIONI DI FRONTE ALLA LEGGE DELRIO: IN TEMA DI QUALIFICHE DEL PERSONALE PROVINCIALE

Corte cost., sent. 21 febbraio 2018 – 20 aprile 2018, n. 82, Pres. Lattanzi, red. Sciarra

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

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 6, c. 5, e 20 della legge della Regione Veneto n. 30 del 2016]

(art. 117, c. 2, lett. h), o), Cost.)

Il Giudice delle Leggi dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 20 della l. della Regione Veneto n. 30/2016 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017) Dichiarata invece non fondata la q.l.c. dell'art. 6, c. 5 della medesima legge, in relazione all'art. 117, c. 2 lett. h) Cost. L'art. 20 stabilisce «che i dirigenti e i dipendenti della neoistituita Agenzia veneta per l'innovazione nel settore primario, ai fini del trattamento di quiescenza e previdenza, «mantengono l'iscrizione all'INPS Gestione Dipendenti Pubblici [...]»». L'Agenzia, con funzioni di supporto alla Giunta regionale nelle materie agroalimentare e ittica, è un ente pubblico economico. **Con la disposizione impugnata, la Regione Veneto si prefigge l'obiettivo di evitare l'applicazione del regime previdenziale privatistico ai lavoratori dell'Agenzia. Tale intervento si pone in contrasto con l'art. 117, c. 2, lett. o) Cost., per cui la materia previdenza sociale è competenza esclusiva dello Stato.** Diversamente deve dirsi in merito all'art. 6, c. 5 della legge regionale in esame. Tale disposizione stabilisce che il personale della polizia provinciale, poi «trasferito nella dotazione organica della Regione e assegnato al Servizio regionale di vigilanza, conservi le qualifiche di cui era titolare». La disposizione, che si inserisce nel più vasto sistema regionale di attuazione della cd. legge Delrio (l. 56/2014), istituisce il Servizio regionale di vigilanza, al quale spettano oltre alle funzioni non fondamentali, tutte le attività legate alla salvaguardia della fauna selvatica e ittica, alla luce della disciplina nazionale ed europea. Per la Corte, la questione non è fondata. **L'obiettivo della Regione è quello di garantire «la continuità del servizio di controllo e salvaguardia del patrimonio faunistico-ambientale, precedentemente svolto dai corpi di polizia provinciale».** In questi termini, il mantenimento di «[...] indennità e [...] trattamento economico già maturati ed in godimento nell'Amministrazione» e delle qualifiche risponde alla citata esigenza di continuità. E questo – afferma la Corte – anche alla luce della **competenza esclusiva statale in materia, per la quale sono ufficiali giudiziari solo i soggetti indicati all'art. 57, cc.1, 2, c.p.p., «nonché quelli ai quali le leggi e i regolamenti attribuiscono le**

funzioni previste dall'art. 55 del medesimo codice, aggiungendo che le fonti da ultimo richiamate non possono che essere statali» (sent. n. 8/2017). Attraverso tale disposizione il legislatore riconosce che sono agenti di polizia giudiziaria «b) «nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza, le guardie delle province e dei comuni quando sono in servizio» e riconosce altresì che «Il personale che svolge servizio di polizia municipale, nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza e nei limiti delle proprie attribuzioni, esercita anche: a) funzioni di polizia giudiziaria [...]». [Y. Guerra]

ANCORA SULLA NATURA DELLE DECISIONI DI BILANCIO: SCELTE SÌ DISCREZIONALI DI NATURA POLITICO-ECONOMICA, MA NON UNA ZONA FRANCA SFUGGENTE DAL GIUDIZIO DELLA CORTE

Corte cost., sent. 6 marzo – 20 aprile 2018, n. 84, Pres. Lattanzi, red. Coraggio

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Legge 11/12/2016, n. 232.]

(Art. 119, cc. 1, 2 e 3, Cost.)

Il Giudice delle leggi dichiara l'inammissibilità della q.l.c. della legge n. 232/2016 recante “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019” in riferimento all'art. 119, cc. 1, 2, 3 Cost. Sebbene la ricorrente supponga la violazione della citata disposizione costituzionale per la mancata previsione della «riassegnazione alle Regioni e agli enti locali subentrati nell'esercizio delle funzioni provinciali non fondamentali delle risorse sottratte a Province e Città metropolitane per effetto dell'art. 1, commi 418, 419 e 451, della legge 23 dicembre 2014, n. 190», la Corte dichiara **la inammissibilità della questione per la genericità del ricorso e per le caratteristiche del procedimento di riassegnazione delle ex funzioni provinciali.** Nel precisare i profili argomentativi a supporto di questo secondo profilo di inammissibilità, il Giudice delle leggi ritorna sull'argomento delle **decisioni «di natura politico-economica** (sent. n. 188/2015) **che, in ragione di questo carattere, sono costituzionalmente riservate alla determinazione dei governi e delle aule assembleari», poiché si tratta di scelte discrezionali le quali «[...] esigono un particolare e sostanziale rispetto anche da parte del giudice di legittimità costituzionale», ma non sino al punto di determinare «una zona franca sfuggente a qualsiasi sindacato del giudice di costituzionalità».** [Y. Guerra]

INCOSTITUZIONALE IL RINVIO *SINE DIE* DELLA DOMANDA DI RIPARAZIONE PER LA VIOLAZIONE DEL DIRITTO CEDU AD UN TERMINE RAGIONEVOLE DEL PROCESSO

Corte cost., sent. 26 aprile 2018, n. 88, Pres. Lattanzi, red. Carosi

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 4 della l. 24 marzo 2001, n. 89 come sostituito dall'art. 55, comma 1, lettera d), del d.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella l. 7 agosto 2012, n. 134]

(artt. 3, 24, 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 6, paragrafo 1, e 13 CEDU)

È costituzionalmente illegittima la disposizione che prevede che la **domanda di riparazione** per la violazione del **termine ragionevole del processo** possa «essere proposta, [soltanto], entro sei mesi dal momento in cui la decisione che conclude il procedimento è divenuta definitiva», ossia «nella parte in cui condiziona la proponibilità della domanda di equa riparazione alla previa definizione del procedimento presupposto». Infatti, «se i parametri evocati presidiano l'interesse a veder definite in un tempo ragionevole le proprie istanze di giustizia, rinviare alla conclusione del procedimento presupposto l'attivazione dello strumento – l'unico disponibile [...] – volto a rimediare alla sua lesione, seppur a posteriori e per equivalente, significa inevitabilmente sovvertire la ratio per la quale è concepito, connotando di **irragionevolezza** la relativa disciplina». Già era stato ravvisato nel **differimento dell'esperibilità** del rimedio un pregiudizio alla sua effettività, sollecitando l'intervento correttivo del legislatore (sentenza n. 30 del 2014), ma nonostante il monito allora impartito «il legislatore non ha rimediato al vulnus costituzionale precedentemente riscontrato». Pertanto, l'art. 4 della legge n. 89 del 2001 è dichiarato **costituzionalmente illegittimo** nella parte in cui non prevede che la domanda di equa riparazione, una volta maturato il ritardo, possa essere proposta in pendenza del procedimento. [F. Pedrini]

REGIONE SICILIA E ATTIVITÀ ESTRATTIVA DA CAVA

Corte Cost., sent. del 22 marzo – 26 aprile 2018, n. 89, pres. Lattanzi, red. Barbera

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 83 legge Regione Siciliana n. 9/2015]

(artt. 3, 53 e 117, primo comma Cost.)

Il TAR Sicilia dubita della legittimità costituzionale della disposizione che modifica i criteri di determinazione del canone che il titolare di attività estrattiva da cava è tenuto a versare alla Regione. La quantificazione dell'importo, infatti, non essendo più correlato al rendimento dell'attività, non terrebbe conto dell'art. 53 Cost. che impone per la quantificazione dei tributi il necessario collegamento con la capacità contributiva del contribuente. A parere della Corte tuttavia la q/c è infondata in quanto il canone in parola non appartiene alla categoria dei tributi (la Corte già nella sentenza 387/1990 aveva escluso la connotazione tributaria dei contributi legati all'attività estrattiva da cava). Una fattispecie, infatti, 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» (*ex plurimis*, da ultimo, sentt. 269 e 236/2017).

Il canone dovuto in forza della disposizione censurata si lega all'insieme di competenze amministrative correlate all'attività estrattiva nonché alle caratteristiche della stessa, tali da incidere sulla salubrità e integrità ambientale del territorio interessato dalla relativa iniziativa imprenditoriale. In particolare, la sua quantificazione si basa la produzione

derivante dalla relativa attività, non in quanto indice di ricchezza effettiva desunta dall'attività di sfruttamento del giacimento, bensì come parametro dell'incidenza della stessa sull'ambiente circostante. Per questo, ha una connotazione essenzialmente indennitaria con il fine di compensare il pregiudizio della collettività per lo sfruttamento delle cave; pregiudizio al quale tra l'altro corrisponde uno specifico onere delle amministrazioni interessate per il ripristino delle condizioni ambientali e territoriali intaccate dall'attività di estrazione.

Parimenti infondato è l'argomento del TAR secondo cui la disposizione sarebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., perché fonte di irragionevoli discriminazioni. A parità di superficie interessata, i nuovi criteri di determinazione mettono, ad avviso del TAR, sullo stesso piano tutti i soggetti che svolgono attività di estrazione, quale che sia il materiale oggetto della relativa iniziativa imprenditoriale e a prescindere dalla relativa capacità remunerativa. Tuttavia, la ratio della prestazione patrimoniale censurata esclude che possa in qualche modo rilevare la diversa possibilità di rendimento dell'attività, in ragione del maggior valore di mercato del materiale estratto. Il canone, infatti, non è legato ai valori di produzione reddituale della relativa iniziativa imprenditoriale (che rileveranno nella determinazione dell'imponibile ai fini della tassazione sul reddito delle imprese), bensì all'esigenza di compensare il costo amministrativo ed il disagio ambientale conseguenti alla attività di cava.

Infondata è infine la questione sollevata dal TAR, secondo cui la norma censurata disporrebbe in modo arbitrario e irragionevole, l'efficacia retroattiva dei nuovi criteri di determinazione del canone in esame, estendendone l'applicazione anche all'anno 2014, così da ledere, ex art. 3 Cost., il legittimo affidamento riposto, dai titolari dell'attività di estrazione, sul mantenimento delle condizioni di quantificazione del detto corrispettivo garantite dalla previgente normativa.

L'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica costituisce un «elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto» (sentt. 882/1998 e 349/1985) e «trova copertura costituzionale nell'art. 3 Cost., ma non già in termini assoluti e inderogabili» (sent. 36/2015). Il legislatore può, infatti, modificare sfavorevolmente la disciplina dei rapporti di durata, e ciò «anche se il loro oggetto sia costituito dai diritti soggettivi perfetti, salvo, qualora si tratti di disposizioni retroattive, il limite costituzionale della materia penale (art. 25, secondo comma, Cost.)», fermo restando tuttavia che dette disposizioni, «al pari di qualsiasi precetto legislativo, non possono trasmodare in un regolamento irrazionale e arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti, frustrando così anche l'affidamento del cittadino» (sentt. 16/2017, 882/1988). La situazione normativa che genera affidamento deve innanzitutto essere consolidata nel tempo, «sia perché protratta per un periodo sufficientemente lungo, sia per essere sorta in un contesto giuridico sostanziale atto a far sorgere nel destinatario una ragionevole fiducia nel suo mantenimento (sent. 56/2015)». La disciplina oggetto di censura tuttavia non appare però irragionevole né incide su una posizione consolidata nel tempo. Il canone in questione è stato introdotto nel 2013, mentre le modifiche apportate risalgono al 2015, di tal che non poteva essersi consolidato un affidamento particolarmente radicato nel tempo. Che anzi, la natura innovativa delle norme rendeva prevedibile successivi interventi modificativi. [F. Minni]

IL MINORE-TESTIMONE È GIÀ ADEGUATAMENTE TUTELATO DALLE NORME PROCESSUALI PENALI

Corte cost., sent. 21 febbraio - 27 aprile 2018, n. 92, Pres. Lattanzi, red. Modugno

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti [n. 3/2016](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Codice proc. pen., art. 398, commi 5, 133]

(artt. 117, comma primo, Cost., in relazione agli artt. 3 e 4 della Convenzione sui diritti del fanciullo, sottoscritta a New York e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176)

La sentenza dichiara infondata la questione sollevata dal Tribunale di Lecce relativamente al presunto contrasto tra il parametro interposto rappresentato dagli artt. 3 e 4 della Convenzione sui diritti del fanciullo e gli artt. 398, comma quinto, e 133 c.p.p., nella parte in cui «non prevedono che, laddove la mancata comparizione del testimone minorenni sia dovuta a situazioni di disagio che ne compromettono il benessere, e sia possibile ovviare ad esse procedendo all'esame del minore presso il tribunale competente in relazione al luogo della sua dimora, [...] possa ritenersi giustificata la sua mancata comparizione e rogarsi il compimento dell'incidente al [giudice per le indagini preliminari] del tribunale nel cui circondario risiede il minore».

L'eccezione era stata sollevata nel corso di un giudizio che aveva ad oggetto un'imputazione per maltrattamenti in danno del figlio minorenni della convivente, di cui – su istanza dell'imputato – era stata chiesta l'assunzione della testimonianza nelle forme dell'incidente probatorio, ai sensi dell'art. 392, comma 1 bis, c.p.p. La mancata comparizione del minore per l'espletamento dell'incombente motivata dal «forte timore» di un possibile incontro con l'imputato e dall'«elevato disagio» generato dall'idea di un ritorno nei luoghi in cui aveva subito i maltrattamenti, aveva posto il giudice di fronte al dilemma se disporre l'accompagnamento coattivo del minore a mezzo della forza pubblica, ai sensi dell'art. 133 c.p.p., nonostante l'adozione di un simile provvedimento avrebbe avuto «una non minima capacità traumatizzante sul minore». Si trattava in sostanza di decidere se dare prevalenza alle «esigenze di razionale distribuzione degli affari e delle competenze» e di agevolazione dell'esercizio del diritto di difesa, ovvero a quelle di tutela della serenità e dell'equilibrio del minore tutelate anche dalla Convenzione di New York sui diritti del fanciullo il cui art. 3 impone agli Stati parti, in tutte le decisioni relative ai fanciulli, di attribuire un rilievo preminente all'«interesse superiore del fanciullo» e di assicurare al medesimo «la protezione e le cure necessarie al suo benessere»: concetto, quello di «benessere», da ritenere più ampio di quello di «salute» e comprensivo anche dell'esigenza di evitare «gli stati d'ansia o stress che possono essere prodotti dall'applicazione delle norme processuali».

Il giudice *a quo* formula un *petitum* a carattere additivo, fortemente «ritagliato» sulle peculiarità della vicenda concreta sottoposta al suo esame, tuttavia – come nota la Corte – le censure poggiano «su una visione eccessiva dell'obbligo dello Stato italiano – scaturente dalle evocate, generalissime previsioni degli artt. 3 e 4 della Convenzione di New York – di accordare «una considerazione preminente» all' «interesse superiore del fanciullo» in tutte le decisioni che lo riguardano e di assicurare il suo «benessere»». Previsioni che quindi non possono vincolare il legislatore nazionale a congegnare le norme processuali penali in modo da evitare al minore qualsiasi tipo di «disagio» di ordine psicologico, dovendosi procedere al bilanciamento di valori contrapposti: da un lato, la tutela della personalità del minore, obiettivo di sicuro rilievo costituzionale (Corte cost. n. 262/1998), dall'altro, i valori coinvolti dal processo penale, quali i principi del contraddittorio e del diritto di difesa, nonché, per quanto qui interessa, dalle regole sulla competenza territoriale connesse al predicato della naturalità del giudice (Corte cost. n. 168/2006). Ciò posto, il bilanciamento tra i contrapposti valori operato dalla normativa processuale vigente non può essere reputato inadeguato sul versante della protezione del

minore da fenomeni di “vittimizzazione secondaria”. Nel nostro ordinamento il ventaglio degli strumenti di salvaguardia del minore si è infatti progressivamente e sensibilmente arricchito per effetto di una serie di interventi innovativi (a partire dalle legge n. 66/1996), ispirati anche dalle Convenzioni e raccomandazioni internazionali.

In conclusione – sottolinea la Corte – «il sistema processuale vigente offre al giudice un ampio e duttile complesso di strumenti di salvaguardia della personalità del minore chiamato a rendere testimonianza», a fronte del quale deve escludersi l’asserita necessità costituzionale di introdurre ulteriori congegni di maggior tutela. [S. Rossi]

ANCORA SULLA GESTIONE CONTABILE TRA STATO E REGIONI: LA CORTE CONFERMA SE STESSA (ANCHE SULLE CD. CLAUSOLE DI SALVAGUARDIA)

Corte cost., sent. 20 febbraio – 4 maggio 2018, n. 94, Pres. Lattanzi, red. Carosi

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 1, co. 709, 711, 723, lett. a), terzo periodo, e 730, l. 28/12/2015, n. 208 (legge di stabilità 2016)]

(artt. 3, 81, 97, co. 2, 117, 118 e 119 Cost.; principio di leale collaborazione; varie disposizioni degli Statuti speciali e dei relativi decreti di attuazione)

La sentenza decide sui ricorsi presentati dalla Sardegna e dalle Province di Bolzano e Trento nei confronti di alcune disposizioni della legge di stabilità per il 2016 (l. n. 208/2015), relativi alla gestione contabile dell'**avanzo di amministrazione** e del **fondo pluriennale vincolato** e del **regime di sanzioni per gli EE.LL. che si discostano dagli obiettivi di bilancio programmati**. In pendenza dei ricorsi, la Corte ha deciso questioni su disposizioni sostanzialmente analoghe alle prime due con le **sentenze n. 247 e 252 del 2017, cui rinvia integralmente** (con una serie di rigetti interpretativi), ribadendo i principi in esse enunciati (v. *Monitore* n. [1/2018](#)).

Per quanto riguarda le **sanzioni previste per gli EE.LL. che si discostano dagli obiettivi di bilancio programmati** (co. 723, lett. a), terzo periodo) la Corte sottolinea che «[l]a polivalenza semantica del caleidoscopico quadro normativo, modificatosi in un ristretto arco di tempo, non ne impedisce un’interpretazione secundum Constitutionem, potendosi ricondurre al principio generale più volte affermato da questa Corte, secondo cui la tutela degli equilibri della finanza pubblica allargata «riguarda pure le Regioni e le Province ad autonomia differenziata, non potendo dubitarsi che anche la loro finanza sia parte della “finanza pubblica allargata”, come già affermato da questa Corte (in particolare, sentenza n. 425 del 2004)» (sentenza n. 267 del 2006)». In tale contesto, «prescindere dalla complessa e costante successione delle diverse formulazioni normative che lo hanno espresso nel tempo, **il principio di indefettibilità delle sanzioni per gli enti territoriali che si discostano colpevolmente dagli obiettivi di finanza pubblica** – se inteso in modo conforme alla peculiare disciplina provinciale – **non contrasta coi parametri statutari** invocati dalle ricorrenti e le relative censure risultano pertanto infondate».

Merita segnalazione anche la **ribadita insufficienza della mera opposizione di una cd. “clausola di salvaguardia”**, cioè la specificazione (che secondo la difesa statale sarebbe stata sufficiente a rendere infondate le censure degli enti ad autonomia speciale) per cui la normativa contabile sarebbe applicabile agli enti medesimi «a condizione che [le] disposizioni non siano lesive delle prerogative regionali e provinciali». Anche in questo caso la Corte richiama un principio già enunciato (cfr. sentt. n. 40/2016 e 191/2017),

secondo cui l'operatività di dette clausole «deve essere esclusa nei particolari casi in cui singole norme di legge, in virtù di una previsione espressa, siano direttamente e immediatamente applicabili agli enti ad autonomia speciale», con la conseguenza che si deve comunque verificare «con riguardo alle singole disposizioni impugnate, se esse si rivolgano espressamente anche agli enti dotati di autonomia speciale, con l'effetto di neutralizzare la portata della clausola generale» [C. Bergonzini]

SANITÀ PUBBLICA: COLLEGI SINDACALI DELLE ASL A KM ZERO E COMPETENZA COMUNALE SULLA COSTRUZIONE DEGLI HOSPICE

Corte cost., sent. 21 febbraio - 15 maggio 2018, n. 98, Pres. Lattanzi, red. Cartabia

Questioni segnalate nel Bollettino delle questioni pendenti n. [3/2017](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 31, co. 1, e 34, co. 3 e 4, l. reg. Veneto 30/12/2016, n. 30 (collegato alla stabilità regionale 2017)]

(artt. 117, co. 3 e 118, co. 1 e 2, Cost.)

Le previsioni di **indennità e rimborsi per i membri dei collegi sindacali delle ASL** sono idonee, **in astratto**, ad essere qualificate come **principi di «coordinamento della finanza pubblica»**. Tuttavia, **non è fondata la q.l.c. statale sulla disciplina della Regione Veneto** (art. 31, co. 1, cit.), **che esclude il rimborso delle spese di trasferta per tutti i membri dei collegi sindacali**, quindi anche per quelli designati dal MEF. Secondo la difesa statale, tale divieto «ostacolerebbe la partecipazione dei componenti designati dal Ministero dell'economia e delle finanze, che di solito sono dirigenti dello Stato con sede a Roma, e di conseguenza comprometterebbe irrazionalmente il funzionamento dei collegi sindacali e l'assolvimento della loro funzione». La Corte rileva infatti che «il rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze nei collegi di revisione o sindacali delle amministrazioni pubbliche» (art. 16 della legge n. 196 del 2009) non deve necessariamente essere un funzionario o un dirigente del ministero, residente a Roma. Anche a non voler considerare la possibilità che il Ministro qualifichi la partecipazione dei propri funzionari o dirigenti ai collegi sindacali delle ASL come adempimento di un loro dovere d'ufficio, in modo da accollarsi il rimborso delle spese di trasferta, egli potrebbe sempre designare come suoi «rappresentanti» sia funzionari o dirigenti che prestano servizio in una delle sedi territoriali del MEF, per i quali il problema del rimborso delle spese di trasferta non sussiste, sia revisori liberi professionisti residenti nelle vicinanze della sede della ASL, nella stessa Regione o in altra adiacente».

È invece **fondata la questione relativa all'art. 34, co. 3 e 4, l. reg. Veneto n. 30/2016**, che trasferiva la competenza sulla valutazione della conformità urbanistica dei progetti di ospedali di comunità, di unità riabilitative e degli *hospice* dal Comune alla Giunta regionale. Contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa regionale, secondo la Corte il **principio fondamentale in materia di tutela della salute di cui all'art. 8-ter del d.lgs. n. 502/1992** «richiede di **mantenere una duplicità di valutazioni da parte di due differenti organi pubblici** – il Comune per le valutazioni urbanistiche e la Regione per quelle di politica sanitaria – e che solo a fini di semplificazione delle procedure e per evitare inutili aggravii a carico degli amministrati fa confluire le due valutazioni in un unico atto finale, facente capo al Comune». La norma regionale impugnata «eliminando l'intervento comunale, rompe la necessaria dualità e fa confluire in un unico momento e in

un unico soggetto due valutazioni che devono restare distinte. Deve pertanto esserne dichiarata **l'illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.**». [C. Bergonzini]

**BRUXELLES DIXIT:
RIFORMA DELLE BANCHE POPOLARI E LIMITI AI DIRITTI DEL SOCIO USCENTE.**

Corte cost., sent. 21 marzo 2018 – 15 maggio 2018, n. 99, Pres. Lattanzi, red. de Pretis

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

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 1, d.l. 24 gennaio 2015, n. 3, conv. in l. 24 marzo 2015, n. 33]

(Artt. 1, 3, 23, 41, 42, 77, comma 2, 95, 97, 117, comma 1, Cost.)

La norma impugnata riguarda l'attuazione della riforma delle banche popolari, e in particolare l'attribuzione alla Banca d'Italia della competenza a definire, anche in deroga alla legge, le modalità e i limiti per il rimborso delle azioni e degli altri strumenti di capitale nel caso di recesso dei soci a fronte della trasformazione dell'istituto.

La prima censura concerne l'evidente carenza dei requisiti di straordinaria necessità e urgenza, in violazione dell'**art. 77 Cost.** Con la **sentenza 287/2016** la Corte ha deciso una identica questione, sollevata dalla Regione Lombardia, nel senso dell'infondatezza. In particolare, le ragioni esposte nel preambolo e nella relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione varrebbero ad escludere i vizi di manifesta irragionevolezza e arbitrarietà, così come di evidente carenza dei presupposti. Non sussisterebbe inoltre la natura di "riforma di sistema", dal momento che la normativa in esame "non presenta una portata così ampia da caratterizzarsi come vera e propria riforma del sistema bancario", restando pur sempre un intervento "settoriale e specifico". La stessa presenza di disposizioni non auto-applicative non fa infine venire meno "l'urgenza di avviare *ex lege* il processo di trasformazione delle banche popolari di maggiori dimensioni o di stabilire la regola generale sulla possibilità di prevedere limiti al rimborso delle azioni in caso di recesso del socio, con disposizioni destinate quindi a operare immediatamente".

Il secondo gruppo di censure concerne la violazione degli **artt. 41, 42 e 117, comma 1 Cost.**, determinata dalla previsione della limitazione del diritto al rimborso delle azioni al socio che eserciti il diritto al recesso, a fronte della trasformazione dell'istituto di credito, invece del suo semplice differimento nel tempo. Tale previsione, a detta del *giudice a quo*, risulterebbe in un **non corretto bilanciamento** degli interessi in gioco a scapito del **socio che, qualora optasse per il recesso, sarebbe colpito da un esproprio senza indennizzo**. La Corte non condivide tuttavia l'interpretazione della norma data dal giudice rimettente e dichiara non fondata la censura. Secondo la ricostruzione del quadro normativo (nazionale ed europeo) offerta dalla Corte, **"le regole prudenziali dell'Unione europea non lasciano al legislatore nazionale alcuna facoltà di scelta** tra le due presunte 'opzioni' della limitazione quantitativa del rimborso e del suo rinvio, ma gli impongono di attribuire all'ente creditizio la 'capacità' di adottare sia l'una che l'altra misura". **Al legislatore nazionale rimane invece la scelta tra il rifiuto del rimborso delle azioni e la limitazione dello stesso:** nell'escludere il rifiuto, prevedendo invece la limitazione e il differimento nel tempo, il legislatore ha seguito il criterio del **"minimo**

mezzo”, non potendosi dunque accogliere la tesi secondo cui sacrificato l’interesse del socio richiedente sarebbe illegittimamente sacrificato. D’altra parte, prevedere solo il differimento del risarcimento tradirebbe l’obiettivo perseguito dalla disciplina europea, in quanto “finirebbe per impedire – anziché consentire, secondo la sua funzione, la computabilità delle azioni nel patrimonio di vigilanza di qualità primaria della banca”.

Tali considerazioni portano la Corte ad escludere che la previsione di un limite per il rimborso sia equiparabile all’esclusione del diritto al rimborso stesso, risultando in un esproprio senza indennizzo, come paventato dal giudice rimettente. La Corte valorizza infatti il quadro complessivo all’interno del quale si inserisce la norma censurata, mettendo in luce come questa colleghi “la facoltà della banca di limitare il rimborso delle azioni e la sua situazione prudenziale”, come imposto dalla normativa europea e recepito dalla Banca d’Italia. Secondo tale lettura, **il rimborso può essere limitato “solo se, nella misura e nello stretto tempo in cui ciò sia necessario per soddisfare le esigenze prudenziali”**: venute meno tali esigenze, il credito si deve considerare esigibile. Il recedente quindi “non subisce alcuna perdita definitiva del valore delle azioni di cui sia limitato il rimborso”, restando peraltro **aperta la via della tutela giurisdizionale** qualora le determinazioni della banca non siano adeguatamente motivate in merito alle esigenze prudenziali poste alla base della limitazione imposta.

Va parimenti escluso il contrasto della norma impugnata con l’art. 1 del protocollo addizionale alle CEDU e con l’art. 17 della Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea: la limitazione al diritto di proprietà da essa posta in essere appare infatti legittima (in quanto necessaria al perseguimento di superiori interessi pubblici alla stabilità del sistema finanziario) e proporzionata ai fine da perseguire (in virtù del non irragionevole bilanciamento da essa raggiunto). Per le medesime ragioni la Corte esclude la possibilità di proporre un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia sulla validità della normativa europea alla base delle norme censurate.

Un terzo e ultimo gruppo di censure concerne infine il **conferimento alla Banca d’Italia del potere di disciplinare le modalità dell’esclusione del diritto al rimborso, anche in deroga alla legge**, con conseguente violazione degli **artt. 1, 3, 23, 42, 95 e 97 Cost.** La Corte smentisce la ricostruzione del giudice *a quo*, secondo cui tali atti sarebbero espressione di un potere di delegificazione, attribuito “in bianco” e in materie coperte da riserva di legge. **Non si tratterebbe infatti di delegificazione** (sent. 310/2016), in quanto la disciplina posta in essere dalla Banca d’Italia non avrebbe natura sostitutiva di quella già prevista per legge, né tantomeno determinerebbe la cessazione di efficacia di disposizioni previgenti. E’ infatti la legge stessa a costituire il fondamento della disciplina limitativa, rispetto alla quale la Banca d’Italia si limita a definire le condizioni tecniche di operatività. Non è nemmeno ravvisabile una più radicale violazione del **principio di legalità sostanziale**, e quindi della necessaria predeterminazione normativa dell’attività amministrativa: alla Banca d’Italia non spetta alcuna valutazione di tipo politico-discrezionale, il bilanciamento tra gli interessi in gioco essendo già stato determinato dal legislatore nazionale e, ancora prima, da quello europeo. [M. Morvillo]

STATO VS. AUTONOMIE SPECIALI: ANCORA SULLA GESTIONE CONTABILE DOPO LA L. COST. 1/2012

Corte cost., sent. 7 marzo – 17 maggio 2018, n. 101, Pres. Lattanzi, red. Carosi

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 1, co. 463, 466, primo, secondo e quarto periodo, 475, lett. a) e b), 479, lett. a), 483, 483, primo periodo, e 519, l. 11/12/2016, n. 232 (Bilancio 2017)]

(artt. 3, 25 co. 2, 81, 97, 117, co. 3 e 4, 119 Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001; art. 120 Cost. in relazione al principio di leale collaborazione; principio dell'accordo; art. 136 Cost.; l. n. 243/2012 come mod. da l. n. 164/2016; varie disposizioni degli Statuti speciali e dei relativi decreti di attuazione)

La sentenza in epigrafe riunisce tre articolati ricorsi del Friuli Venezia-Giulia e delle Province di Trento e Bolzano nei confronti della legge di bilancio per il 2017. Date la lunghezza e la complessità del testo, si darà conto delle sole dichiarazioni di illegittimità, limitandosi a segnalare in generale solo il richiamo al **principio di anticiclicità del bilancio** di cui al nuovo art. 81 Cost. (p.to 6.2.1. Diritto), enunciato nella sent. n. 61 del 2018 e **diversi moniti relativi al «complesso e non di rado oscuro ordito normativo**, in ordine al quale questa Corte ha già rilevato un deficit di trasparenza bisognoso di un tempestivo e definitivo superamento».

Le **dichiarazioni di illegittimità riguardano:**

- il **co. 466 del bilancio 2017**, « nella parte in cui stabilisce che, a partire dal 2020, ai fini della determinazione dell'equilibrio del bilancio le spese vincolate nei precedenti esercizi debbano trovare finanziamento nelle sole entrate di competenza. È illegittimo altresì nella parte in cui non prevede che l'impiego dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato abbia effetti neutrali rispetto alla determinazione dell'equilibrio del bilancio di competenza». Nell'impossibilità di procedere ad un'interpretazione adeguatrice (impedita secondo la Corte anche dalla circolare del MEF del 20 febbraio 2018, n. 5), la Corte accoglie la q.l.c. sollevata dal Friuli e dalla Provincia di Trento **richiamando i principi già illustrati nella sent. n. 247/2017**, testualmente citata (p.to 6.2.2 Diritto), ribaditi nella sent. n. 252 dello stesso anno e ulteriormente precisati nella sentenza in esame (p.to 6.2.3 Diritto).

- il **co. 475, lett. a) e b)**, ai sensi dei quali le sanzioni irrogate agli EE.LL. in caso di mancato conseguimento del saldo non negativo di cui al co. 466 devono essere versate dalla regione o dalla provincia autonoma all'entrata del bilancio dello Stato nel triennio successivo. L'illegittimità costituzionale deriva dalla considerazione per cui «[s]e l'indefettibilità di un comune regime sanzionatorio [...] per tutti gli enti locali interessati al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica spiega per quale motivo non venga in rilievo nella sua determinazione la competenza del legislatore provinciale, ciò **non comporta che il legislatore statale possa prescrivere che l'importo delle sanzioni eventualmente applicate agli enti locali delle autonomie speciali [...] debba confluire nelle casse dello Stato** anziché in quelle delle autonomie stesse».

- il **co. 519**, per **violazione del giudicato costituzionale**, perché « il legislatore statale ha perseguito – sia pure attraverso una diversa tecnica normativa – lo stesso risultato cui tendeva la norma dichiarata illegittima con la **sentenza n. 188 del 2016** di questa Corte (in senso conforme, sentenza n. 231 del 2017)» [C. Bergonzini].

NON È IRRAGIONEVOLE LA PERDURANTE RILEVANZA PENALE DEL «DETURPAMENTO E IMBRATTAMENTO DI COSE ALTRUI»

Corte cost., sent. 21 marzo 2018 – 17 maggio 2018, n. 102, Pres. Lattanzi, red.
Modugno

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 639, primo e secondo comma, c.p.]

(art. 3 Cost.)

La sentenza dichiara l'inammissibilità di due questioni di legittimità aventi ad oggetto l'**art. 639 primo e secondo comma c.p., sollevate rispettivamente dal tribunale ordinario di Milano e dal tribunale ordinario di Aosta**, con ordinanze dal contenuto strutturalmente analogo, anche se non propriamente identico (ordd. nn. 120/2016 e 85/2017). I giudici *a quibus* denunciavano, infatti, la **violazione dell'art. 3 Cost. per l'irragionevole disparità di trattamento della fattispecie prevista dalla norma citata rispetto alla disciplina a cui sono oggi sottoposti i più gravi fatti di danneggiamento, a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 7 del 2016. Tale disposizione**, introdotta nell'ambito di diverse misure intese a deflazionare il sistema penale, ha previsto, tra le altre, **l'abrogazione di alcuni reati con la contemporanea sottoposizione dei corrispondenti fatti a sanzioni pecuniarie civili a carattere punitivo**. Tra le fattispecie criminose interessate, **figura anche il delitto di danneggiamento ex art. 635 c. p.** Il tribunale di Milano, a tal riguardo, ritiene palesemente irragionevole che l'art. 639 secondo comma c.p. – lasciato inalterato dal d.lgs. n. 7/2016 – continui a configurare, come delitto punito con la reclusione da uno a sei mesi o con la multa da trecento a mille euro, il deturpamento o imbrattamento di beni immobili o di mezzi di trasporto, pubblici o privati, ancorché realizzato senza violenza alla persona o con minaccia. Alla luce della clausola di riserva disposta nell'*incipit* dell'art. 639 c.p. («fuori dei casi preveduti dall'art. 635»), la fattispecie del deturpamento e imbrattamento si connoterebbe, infatti, come sussidiaria rispetto a quella del danneggiamento, collocandosi in uno stadio anteriore lungo la linea di progressione dell'offesa del medesimo bene giuridico. Tale assunto viene considerato, tuttavia, inesatto, in quanto **frutto di una lettura incompleta del nuovo testo dell'art. 635 c.p.** Secondo la Corte costituzionale, il legislatore, in ossequio alle disposizioni della legge di delegazione, ha espunto dal novero dei fatti penalmente significativi solo quelli che integravano il vecchio delitto di danneggiamento semplice, previsto dal primo comma del previgente art. 635 c.p., trasformando contestualmente le pregresse ipotesi di danneggiamento aggravato, delineate dal secondo comma, in fattispecie autonome di reato. In questo contesto, **vi è quindi un'ampia gamma di ipotesi nella quali il danneggiamento di beni immobili o mezzi di trasporto, pubblici o privati, continua a costituire illecito penale più severamente punito ancorché realizzato senza violenza alla persona o minaccia**. A fronte ciò **il *petitum* del rimettente viene a risultare incoerente con il postulato fondante il dubbio di legittimità**, secondo cui sarebbe manifestamente irragionevole prevedere sanzioni penali per il deturpamento o imbrattamento di cose altrui in situazioni nelle quali il danneggiamento delle medesime cose è soggetto a una mera sanzione pecuniaria civile. In termini non dissimili la Corte si pronuncia anche per la inammissibilità della questione sollevata dal tribunale di Aosta, che investiva, però, **l'art. 639 c.p., primo comma**, relativo al **deturpamento o imbrattamento di beni mobili**. In questo caso il rimettente ha chiesto alla Corte di trasformare *sic et simpliciter* il reato in illecito punitivo civile, **senza però fornire alcun riferimento limitativo né alle modalità della condotta, né all'oggetto materiale della stessa**. **Il tribunale non ha offerto – al pari del caso precedente – nemmeno gli elementi per verificare se l'ipotetica declaratoria di illegittimità costituzionale, ritagliata in termini coerenti con il suo postulato, fosse poi effettivamente rilevante nel processo principale.** [A. Chiusolo]

LA CORTE RIBADISCE L'AMPIA DISCREZIONALITÀ DEL LEGISLATORE IN MATERIA DI PENSIONI

Corte Cost. Sent. 21 marzo – 23 maggio 2018, n. 104, Pres. Lattanzi, Red. Sciarra

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 1, co. 299, L. n. 208 del 2015]

(Art. 2, 3, 36, 38 Cost.)

Il giudice delle leggi ha avuto modo di ribadire la sussistenza di un'ampia discrezionalità legislativa in punto di disincentivo ai pensionamenti anticipati o di incentivi alla prosecuzione dell'attività lavorativa.

Sollecitata dal tribunale ordinario di Palermo, in funzione di Giudice del Lavoro, a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 1, co. 299, della legge di stabilità per il 2016, la Corte costituzionale ha dichiarato l'infondatezza di tutte le questioni prospettate. Secondo il Giudice rimettente la normativa *de qua*, nella parte in cui "per le pensioni anticipate decorrenti negli anni 2012, 2013 e 2014 e corrisposte a lavoratori che abbiano raggiunto la prevista anzianità contributiva entro il 31 dicembre 2017, limita l'esenzione dalla riduzione delle anzianità contributive maturate in data anteriore al 1° gennaio 2012 ai soli «ratei di pensione corrisposti a decorrere dal 1° gennaio 2016» e non include anche i ratei di pensione corrisposti dal 2012 al 2015", violerebbe sia il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), sia il principio di proporzionalità tra pensione e retribuzione goduta durante l'attività lavorativa (art. 36 Cost.), sia, infine, il principio derivante dal combinato disposto di cui agli artt. 36, 38, 2 e 3 Cost., vale a dire un principio di proporzionalità tra pensione e retribuzione e quello di adeguatezza della prestazione previdenziale, alterando "il meccanismo del principio solidaristico e il principio di eguaglianza e ragionevolezza, causando un'irrazionale discriminazione in danno solo di alcuni pensionati".

La Consulta, nel rigettare le q.l.c., ha ricordato come costante giurisprudenza riconosca al legislatore la discrezionalità sia nel disincentivare i pensionamenti anticipati, sia nel promuovere la prosecuzione dell'attività lavorativa mediante adeguati incentivi a chi rimanga in servizio. Tali scelte discrezionali esprimerebbero il temperamento fra "la salvaguardia della sostenibilità del sistema previdenziale con i principi di eguaglianza e ragionevolezza (art. 3 Cost.) e con la tutela della proporzionalità e dell'adeguatezza dei trattamenti pensionistici (artt. 36 e 38 Cost.)". A tale riguardo non sarebbe delineato "un rapporto di indefettibile corrispondenza tra le pensioni e le retribuzioni e tra le pensioni e l'ammontare della contribuzione versata, ma una tendenziale correlazione, che salvaguardi l'idoneità del trattamento previdenziale a soddisfare le esigenze di vita. Ciò che appare indispensabile è «una valutazione globale e complessiva, che non si esaurisca nella parziale considerazione delle singole componenti»" (in tal senso già Sent. n. 259 del 2017).

Infine, la Corte ha riconosciuto la ragionevolezza della normativa impugnata ricordando come "nei rapporti di durata il trattamento differenziato, riservato a una determinata categoria di soggetti in momenti diversi nel tempo, non contrasta con il principio di eguaglianza". Va, infatti, ascritto alla discrezionalità del legislatore, nel rispetto del canone di ragionevolezza, il potere di "delimitare la sfera temporale di applicazione delle norme e, da questa angolazione, il fluire del tempo può rappresentare un apprezzabile criterio distintivo nella disciplina delle situazioni giuridiche" (in tal senso già Sentt. 273 del 2011 o 94 del 2009). [C. Drigo]

LA FUNZIONE NOMOGENETICA DELLE ADDITIVE DI PRINCIPIO: L'INDENNITÀ DI MATERNITÀ SPETTA ANCHE AL PADRE ADOTTIVO

Corte cost., sent. 11 aprile 2018 - 23 maggio 2018, n. 105, Pres. Lattanzi, red. Sciarra

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti, n. [3/2017](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[D.lgs. n. 151/2001 artt. 70 e 72]

(artt. 3, primo e secondo comma, 29, primo comma, 31, primo e secondo comma, 117, primo comma, Cost.)

Con la sentenza n. 105 del 2018 la Corte costituzionale ha chiarito che, sulla base di quanto già espresso nella sentenza n. 385 del 2005 e precisandone il contenuto, l'indennità di maternità spetta anche al padre adottivo qualora la madre abbia rinunciato alla prestazione. La Corte costituzionale infatti aveva già dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 70 e 72 del Decreto Legislativo 26 marzo 2001 n. 15, «nella parte in cui non prevedono il principio che al padre spetti di percepire in alternativa alla madre l'indennità di maternità, attribuita solo a quest'ultima».

La questione sorge dalla vicenda dell'attore del giudizio a quo, padre adottivo di tre figli minori di nazionalità colombiana che svolge la professione di avvocato, e che, a fronte dell'espressa rinuncia della moglie a richiedere l'indennità di maternità, si è visto respingere la domanda per la medesima indennità dalla Cassa forense, alla luce dell'interpretazione data degli artt. 70 e 72 del d.lgs. n. 151/2001. Lo stesso ribadiva la propria richiesta di fronte alla Corte d'Appello di Trieste che, a sua volta, sollevava questione di legittimità costituzionale.

In particolare, il giudice a quo solleva la questione dubitando della conformità all'art. 3 co. 1 Cost, delle disposizioni in esame, laddove queste ultime vieterebbero, secondo l'interpretazione dello stesso giudice rimettente, «l'erogazione dell'indennità di maternità al padre adottivo anche nel caso in cui la madre abbia rinunciato a detta prestazione». L'irragionevolezza della scelta legislativa deriverebbe, secondo l'ordinanza di rimessione, dal principio di parità di trattamento delle figure genitoriali e dalla persistenza della medesima esigenza di trattamento uniforme dei due genitori anche in caso di adozione, laddove l'indennità di maternità perseguirebbe, in questa particolare situazione, la finalità di garantire al fanciullo «un'assistenza completa [...] nella delicata fase del suo inserimento in famiglia».

Con la sentenza in esame, la Corte dichiara però la questione inammissibile, ritenendo che il giudice a quo erroneamente sia stato portato a ritenere che, in difetto di un intervento del legislatore, il principio enunciato con la sentenza n. 385 del 2005 non possa dispiegare alcuna influenza sulla definizione della vicenda controversa, di modo che le disposizioni impugnate impedirebbero, in sostanza, l'erogazione dell'indennità di maternità

al padre adottivo. In virtù della sentenza richiamata invece, la preclusione al godimento dell'indennità di maternità in posizione di parità con la madre per il padre adottivo ha cessato di avere efficacia. Per tale ragione, secondo la Corte, il giudice rimettente muove da un presupposto erroneo non considerando che, la specificazione richiesta possa trovare applicazione in virtù del principio enunciato nella sentenza richiamata. [A. Arcuri]

RADICAMENTO DEI CITTADINI EXTRACOMUNITARI E ACCESSO ALL'EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA: ILLEGITTIMA LA NORMATIVA LIGURE

Corte cost., sent. 10 aprile 2018 – 24 maggio 2018, n. 106, Pres. Lattanzi, red. Morelli

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti [n. 3/2017](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 4, comma 1, legge della Regione Liguria 6 giugno 2017, n. 13]

(Artt. 117, comma 1, Cost., in relazione agli artt. 4 e 11 della direttiva 2003/109/CE, recepita con decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3)

E' illegittima modifica apportata dalla Regione Liguria ai requisiti per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica da parte dei cittadini di paesi extra-comunitari. Mentre la disciplina previgente richiedeva il possesso della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno almeno biennale, la novella ha previsto un requisito temporale considerevolmente più esteso, individuato nella **residenza "da almeno dieci anni consecutivi nel territorio nazionale in regola con la normativa statale in materia di immigrazione"**. Così modificata, la norma si pone in contrasto con le previsioni comunitarie in materia di status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, violando quindi indirettamente **l'art. 117, comma 1 Cost.** In particolare, la normativa comunitaria prevede che i **soggiornanti di lungo periodo** (status che si matura al decorrere di **cinque anni** di regolare residenza nel territorio nazionale) siano **equiparati ai cittadini** per quanto riguarda il godimento di servizi e prestazioni sociali, tra cui l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica. Nell'innalzare la soglia per l'accesso all'edilizia pubblica a dieci anni, la novella regionale confligge quindi con la normativa comunitaria. Sebbene le regioni possano richiedere un radicamento territoriale continuativo e ulteriore rispetto alla sola residenza (sent. 432/2005, ord. 32/2008), la loro discrezionalità deve comunque mantenersi entro i limiti della ragionevolezza e della non arbitrarietà (sentt. nn. 222/2013 e 168/2014). Limiti che non vengono rispettati nel caso in esame, determinando una **"forma dissimulata di discriminazione** nei confronti degli extracomunitari" e risultando nell'illegittimità della norma. [M. Morvillo]

ILLEGITTIMITA' "SU TUTTA LA LINEA" DEI REQUISITI DI RESIDENZA PROLUNGATA PER L'ACCESSO AGLI ASILI NIDO

Corte cost., sent. 10 aprile 2018 – 25 maggio 2018, n. 107, Pres. Lattanzi, red. de Pretis

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti [n. 3/2017](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 1, comma 1, legge della Regione Veneto 21 febbraio 2017, n. 6]

(Artt. 3, commi 1 e 2, 31, comma 2, 16 e 120, comma 1, 117, comma 1, Cost.)

La norma in esame riguarda i criteri di accesso agli asili nido, e in particolare la previsione che accorda la precedenza, dopo i bambini portatori di disabilità, ai bambini “figli di genitori residenti in Veneto anche in modo non continuativo da almeno quindici anni o che prestino attività lavorativa in Veneto ininterrottamente da almeno quindici anni, compresi eventuali periodi intermedi di cassa integrazione, o di mobilità o di disoccupazione”, con effetto sostanzialmente escludente nei confronti dei soggetti non radicati nel territorio regionale da altrettanto tempo.

La Corte dichiara l'illegittimità della disciplina censurata rispetto a tutti i parametri costituzionali invocati. Quanto all'**art. 3 Cost.**, la Corte si sofferma sull'evoluzione della funzione degli asili nido, e in particolare nella transizione dall'essere inizialmente incentrata sui bisogni dei genitori (e in particolare della donna lavoratrice), alla crescente valorizzazione dell'interesse del bambino. Avendo messo in luce la “doppia funzione” degli asili nido – educativa e socio-assistenziale – la Corte ripercorre la propria giurisprudenza sul tema, sottolineando in particolare come, sebbene al legislatore (anche regionale) sia consentita l'individuazione di una disciplina differenziata per l'accesso ai servizi socio-assistenziali, questa debba rispondere al criterio della ragionevolezza (sent. n. 133/2013), debba essere adeguata a fronteggiare situazioni di bisogno (sentt. nn. 40/2011, 168/2014) e debba trovare giustificazione in una causa normativa non irragionevole o arbitraria (sent. n. 172/2013). Mentre il requisito della residenza non si pone di per sé in contrasto con tali criteri, non si può dire altrettanto del requisito della residenza protratta. Non vi è infatti **“alcuna ragionevole correlazione tra la durata prolungata della residenza e le situazioni di bisogno [...] riferibili direttamente alla persona in quanto tale”** (cfr. sentt. nn. 40/2011 e 222/2013), da cui la norma censurata prescinde totalmente. La previsione viola inoltre il principio di eguaglianza sostanziale, in quanto “il titolo di precedenza previsto dalla norma impugnata è **contrario sia alla funzione sociale [educativa] degli asili nido sia alla vocazione “universalistica” dei servizi sociali**”. Non rileva in particolare la circostanza per cui la residenza protratta nel territorio regionale consentirebbe di dare la precedenza a coloro che hanno più a lungo contribuito alla realizzazione del contesto economico e sociale regionale attraverso il **pagamento dei tributi**. Non solo ciò non trova conforto nell'assetto delle fonti di finanziamento degli asili nido ma, sotto un profilo più generale, finirebbe con l'“assegnare al tributo finalità commutative, mentre esso è una **manifestazione del dovere di solidarietà sociale**”.

La normativa veneta è contraria anche all'**art. 117, comma 1 Cost.**, per violazione della libertà di circolazione prevista dall'art. 21.1 TFUE. Come messo in luce dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea, i requisiti di residenza prolungata si traducono inevitabilmente in una restrizione alla libertà di circolazione, e devono pertanto **perseguire uno scopo legittimo, essere proporzionati e non “troppo escludenti”** (sentenza 21 luglio 2011, in causa C-503/09, Stewart; sentenze 26 febbraio 2015, in causa C-359/13, B. Martens; 24 ottobre 2013, in causa C-220/12, Andreas Ingemar Thiele Meneses; 15 marzo 2005, in causa C-209/03, The Queen, ex parte di Dany Bidar; 23 marzo 2004, in causa C-138/02, Brian Francis Collins; 30 settembre 2003, in causa C-224/01, Gerhard Köbler; 16 gennaio 2003, in causa C-388/01, Commissione; 6 giugno 2000, in causa C-281/98, Angonese). Condizioni che non sono rispettate dalla norma in esame (come già deciso dalla Corte in relazione ad analoghi requisiti previsti da norme regionali in tema di accesso all'edilizia pubblica: sentt. nn. 168/2014, 190/2014, 264/2013).

E' inoltre fondata la questione sollevata in relazione all'**art. 120 Cost.** (che ricomprende anche quella relativa all'art. 16 Cost.). Sebbene la norma impugnata non incida direttamente sul diritto di circolazione, essa costituisce tuttavia un ostacolo all'esercizio di diritti ad esso collegati, **inibendo in particolare il trasferimento nel territorio regionale di persone prive di mezzi per pagare un asilo nido privato**, *de facto* escluse da quelli pubblici. La sua legittimità va dunque valutata alla luce di 1) la presenza di un valore costituzionale che giustifichi la limitazione; 2) la sussistenza della competenza regionale a porre in essere tale disciplina differenziata; 3) la conformità della previsione ai requisiti di legge e la sua non arbitrarietà (sent. 51/1991). Per le ragioni espresse in relazione all'art. 3 Cost., la norma impugnata non soddisfa né il primo né il terzo requisito, **in assenza sia di un interesse pubblico meritevole di tutela e sia di proporzionalità nel perseguirlo**. E' infine fondata la censura basata sull'art. 31, secondo comma, Cost.: la norma regionale, distorcendo la funzione del servizio degli asili nido "persegue un fine opposto a quello della tutela dell'infanzia, perché crea le condizioni per privare del tutto una categoria di bambini" di tale servizio educativo. [M. Morvillo]

IN ATTESA DELLA LEGGE QUADRO, CONTINUA LA SUPPLENZA DELLA CORTE SULLE CONCESSIONI BALNEARI

Corte cost., sent. 11 aprile – 30 maggio 2018, n. 109, Pres. Lattanzi, red. Barbera

Giudizio in via principale

[artt. 7, quarto comma; 8; 9, secondo e terzo comma; 41; 48, sesto comma; e 49 della legge Regione autonoma Friuli Venezia Giulia 21 aprile 2017, n. 10]

(art. 117 primo comma, secondo comma lett. e) e terzo comma Cost.)

Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha impugnato gli artt. 7, quarto comma; 8; 9, secondo e terzo comma; 41; 48, sesto comma; e 49 della **legge della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, n. 10/2017 (Disposizioni in materia di demanio marittimo regionale e demanio marittimo stradale)**, ritenuti **contrastanti con l'art. 117 primo comma, secondo comma lett. e) e terzo comma della Costituzione**. La Corte costituzionale ha *in primis* circoscritto il perimetro del giudizio, rilevando, in particolare, **l'inammissibilità di tutte le questioni prospettate con riferimento alla lesione degli artt. 117, primo e terzo comma Cost., poiché tali parametri risultano estranei al contenuto della delibera con cui il Consiglio dei ministri ha autorizzato la proposizione dei dubbi di legittimità**. In virtù di tale ragione le disposizioni impugnate vanno quindi valutate in riferimento al solo art. 117 secondo comma lett. e) Cost. La legge impugnata si inserisce in un ampio intervento normativo destinato a coinvolgere oggetti diversi, innovando le previgenti discipline della Regione autonoma in tema di demanio marittimo, idrico e stradale. Ad avviso del ricorrente, tali disposizioni sono tutte caratterizzate da una correlazione funzionale con la materia della «tutela della concorrenza», riservata alla competenza esclusiva dello Stato, da ritenersi applicabile in luogo di quelle primarie della Regione autonoma resistente. Secondo l'opinione del giudice delle leggi è vero che la disciplina concernente il rilascio delle concessioni su beni demaniali investe, in via di principio, diversi ambiti materiali di spettanza sia statale che regionale. Nel dettaglio, ad esempio, le norme censurate afferiscono alla disciplina delle funzioni in materia di demanio marittimo e idrico, trasferite alla Regione autonoma rispettivamente dall'art. 7 del d.P.R. n. 469/1987 e da diverse disposizioni del d.lgs n.

265/2001. Così come, secondo comune opinione delle due parti in causa, le norme impugnate intersecano anche competenze primarie ascritte alla regione Friuli Venezia Giulia dallo Statuto (ex artt. 4, n. 6 e 10) in materia di turismo, industria alberghiera e commercio. **Tuttavia, laddove l'intervento legislativo riguardi l'affidamento in concessione del bene demaniale, le citate competenze regionali trovano un limite insuperabile in quella esclusiva ascritta allo Stato in materia di «tutela della concorrenza».** I criteri e le modalità di affidamento delle concessioni inerenti al demanio marittimo e idrico devono essere stabiliti nell'osservanza dei principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento, previsto dalla normativa dell'Unione comunitaria e nazionale (nel caso di specie, un rilievo dirimente assume l'art. 16 del d.lgs n. 59/2010 con cui si è data attuazione alla direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno). Diversamente da quanto ritenuto dalla resistente, **l'autonomia speciale e la potenziale concomitante riconducibilità delle norme alle citate ipotesi di competenza legislativa anche primaria della stessa non impediscono, a monte, l'evocazione delle competenze statali.** La legislazione regionale, anche se espressione di una correlata competenza primaria è dunque destinata a cedere il passo alla competenza dello Stato in materia di concorrenza, ogni qualvolta la regolazione finisca per influire sulle modalità di scelta del contraente o sulla durata del rapporto, ove si incida sull'assetto concorrenziale dei mercati in termini da restringere il libero esplicarsi delle iniziative imprenditoriali. Sulla base di queste osservazioni, la Corte valuta le norme impugnate dichiarando l'illegittimità degli artt. 9, terzo comma e 49 della legge regionale, affermando che spetta allo Stato disciplinare la durata delle concessioni aventi finalità turistico-ricreative e l'eventuale indennizzo per il bene concesso in uso e giudicando inammissibili o infondate tutte le altre questioni. [A. Chiusolo]

ANCORA SULLA LEGGE DELRIO IN MATERIA DI RIORDINO DELLE FUNZIONI PROVINCIALI

Corte cost., sent. 9 maggio – 30 maggio 2018, n. 110, Pres. Lattanzi, red. Morelli

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

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Artt. 10, 11 *bis* della legge della Regione Toscana n. 22/2015, come modificata dalla legge della Regione Toscana n. 9/2016; art. 10, c. 3, della stessa legge regionale n. 22/2015]

(artt. 3, 97 e 117, c. 2, lett. l), prima parte e lett. s), Cost.)

Con la presente decisione la Corte dichiara **la illegittimità costituzionale degli artt. 10, c. 3, e 11-bis, c. 5, della l. della Regione Toscana n. 22/2015 sul riordino delle funzioni provinciali, in seguito alla cd. legge Delrio, così come modificata dalla l. della Regione Toscana n. 9/2016, poiché tali disposizioni invadono la sfera di competenza esclusiva statale nella materia «giurisdizione e norme processuali».** L'intervento legislativo regionale dispone il trasferimento alla Regione delle funzioni provinciali in materia: gestione dei rifiuti, difesa del suolo e del demanio idrico. Precisamente, le due disposizioni impugunate stabiliscono un divieto di successione della Regione sui «[...] procedimenti già avviati al momento del trasferimento delle funzioni». Sono le stesse province e la città metropolitana di Firenze a concludere tali procedimenti, a mantenere la titolarità dei rapporti attivi e passivi da essi generati e a curare l'eventuale contenzioso (art. 10, comma 3) e il mantenimento in capo alla provincia e della Città

metropolitana di Firenze delle controversie «[...] originate da fatti antecedenti alla data del 1° gennaio 2016, e l'esecuzione delle relative sentenze, con riferimento agli eventuali effetti di natura finanziaria da esse derivanti» (art.11-bis, comma 5). **Tale disciplina viola la regola della competenza esclusiva statale in materia di giurisdizione e norme processuali. Questo perché, nell'ordinare l'assetto delle funzioni non fondamentali delle Province, la Regione Toscana si spinge oltre sino a regolare il profilo processuale delle stesse.** [Y. Guerra]

LA SANZIONE PER LA PROTRAZIONE DEL DIVIETO DI SOSTA IN CASO DI SOSTA LIMITATA O REGOLAMENTATA È DA EQUIPARARE (IN BONAM PARTEM) A QUELLA PREVISTO PER LA PROTRAZIONE DELLA SOSTA PERMANENTEMENTE VIETATA

Corte cost., sent. 30 maggio 2018, n. 111, Pres. Lattanzi, red. Prosperetti

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 7, c. 15°, del decreto legislativo 30/04/1992, n. 285]

(art. 3 della Costituzione)

Si dubita della legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 15, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 che, in caso di protrazione della **sosta limitata o regolamentata**, prevede la sanzione che va da euro 25 ad euro 100, per ogni periodo per il quale si protrae la violazione, in riferimento all'art. 3 Cost. La **sanzione** derivante dall'applicazione della norma censurata sembrerebbe infatti **«irragionevolmente gravosa** e sproporzionata rispetto a quella prevista per la protrazione della sosta permanentemente vietata, poiché per la sosta limitata o regolamentata la sanzione si applicherebbe per ogni frazione temporale di protrazione della sosta oltre il limite consentito, mentre in caso di sosta vietata essa verrebbe irrogata ogni ventiquattro ore». Tuttavia «la questione di legittimità costituzionale muove da un'**interpretazione della norma** secondo la quale la nozione di "periodo", in base al quale può essere reiterata la sanzione, coinciderebbe con il limite di durata della sosta predeterminato dall'utente tramite il pagamento della tariffa o con l'esposizione del disco orario». È proprio tramite una **lettura costituzionalmente orientata** della suddetta disposizione che può invece superarsi la dedotta illegittimità. Infatti per individuare il periodo di protrazione della violazione, che consente la reiterazione della sanzione, è corretto fare riferimento alle «fasce orarie della giornata, nelle quali sono vigenti i limiti imposti per la sosta regolamentata o limitata. Pertanto è **ragionevole** riferire il "periodo" di cui al comma 15 dell'art. 7 del d.lgs. n. 285 del 1992 alla protrazione della sosta oltre la fascia di vigenza giornaliera o infragiornaliera della sosta, limitata o regolamentata, come determinata dai regolamenti comunali». Alla luce della suddetta interpretazione della disposizione in esame, non sussiste quindi «l'eccessiva gravosità e sproporzione della sanzione [...] e la questione di costituzionalità va dichiarata **non fondata**» [F. Pedrini].

L'EQUIPARAZIONE, NEL TERMINE PRESCRIZIONALE, DELL'IPOTESI DOLOSA E COLPOSA DEL MEDESIMO DELITTO NON È ILLEGITTIMA

Corte cost., sent. 18 aprile – 30 maggio 2018, n. 112, Pres. Lattanzi, red. Modugno

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti [n. 2/2016](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 157, co. 6, c.p.]

(Art. 3 Cost.)

Non è irragionevole la previsione di un identico termine di prescrizione per l'ipotesi sia dolosa che colposa dei delitti di frana e di naufragio di nave non adibita a trasporto di persone, conseguente al raddoppio del termine per l'ipotesi colposa, in ossequio alla regola indicata all'art. 157, comma 6, c.p., come novellato dalla legge 5 dicembre 2005, n. 251.

Riprendendo le considerazioni già svolte in occasione della sentenza n. 265 del 2017, motivata dai medesimi dubbi di costituzionalità in riferimento al delitto di disastro innominato colposo, la Corte illustra come, in rapporto a determinati delitti colposi, **l'intensità dell'allarme sociale** nonché la **complessità dell'accertamento probatorio** non siano inferiori a quelle scaturenti dalla corrispondente ipotesi dolosa; ciò consente al legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, di pervenire alla previsione del medesimo termine prescrizione delle due forme – dolosa e colposa – di realizzazione del medesimo delitto.

La Corte aggiunge che la differenziazione tra ipotesi dolosa e colposa del medesimo delitto risiede nella pena – chiamata ad assicurare un trattamento sanzionatorio proporzionato al disvalore del fatto – e non necessariamente nel termine prescrizione.

In relazione alla sentenza n. 143 del 2014, invocata dai ricorrenti, la Corte risponde che la disciplina approntata dal legislatore non determina alcuna «anomalia» paragonabile a quella prodottasi in relazione al delitto di incendio, in cui il termine di prescrizione della fattispecie colposa comportava, in effetti, lo «**scavalco**» del termine di prescrizione della fattispecie dolosa, anziché l'equiparazione. Peraltro, tanto la previgente disciplina della prescrizione, organizzata per fasce di gravità decrescente, quanto l'odierna normativa dettata dalla legge n. 251/2005, indipendentemente dal censurato regime del raddoppio, conoscono casi di equiparazione del termine prescrizione delle forme dolosa e colposa del medesimo delitto. [S. Fabianelli]

IL REGIME CIVILISTICO DEGLI USI CIVICI È DI COMPETENZA ESCLUSIVA DELLO STATO; ALLE REGIONI, LE SOLE FUNZIONI AMMINISTRATIVE

Corte cost., sent. 10 aprile – 31 maggio 2018, n. 113, Pres. Lattanzi, red. Carosi

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 8 l. Reg. Lazio 3 gennaio 1986, n. 1 e successive modificazioni]

(artt. 3, 9, 117 secondo comma lett. l) e s) e 118 Cost.)

La sentenza dichiara l'illegittimità dell'art. 8 della l. reg. Lazio 3 gennaio 1986 n. 1 e successive modificazioni (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie), in quanto giudicato lesivo degli artt. 3, 9 e 117 secondo comma lett. l) e s) Cost. La vicenda prende avvio a seguito della rimessione prospettata dal Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici per le regioni Lazio, Umbria e Toscana, giudice nel corso di un processo in cui doveva accertare la *qualitas* di un terreno promosso in

vendita a una società privata dall'Università agraria di Valmontone. Quest'ultima si era avvalsa della facoltà, concessagli dalla legge sopra citata, di alienare terreni di proprietà collettiva di uso civico. La normativa, nel dettaglio, stabiliva che i comuni, le frazioni di comuni, le università, le associazioni agrarie potessero alienare i terreni di proprietà collettiva di uso civico agli occupatori, se già edificati, ovvero con le procedure di asta pubblica, se divenuti edificabili. L'alienazione poteva essere effettuata a condizione che le costruzioni fossero state legittimamente realizzate o condonate ai sensi della normativa vigente in materia di abusi edilizi. Nel caso di specie, il Comune di Valmontone nelle more del giudizio di accertamento, aveva rilasciato il permesso di costruire in sanatoria, determinando – secondo quanto previsto dalla legge impugnata – la sclassificazione e la conseguente alienabilità dell'area. La Corte costituzionale giudica la normativa illegittima sotto diversi profili. *In primis*, afferma che «**l'ordinamento civile», comprensivo del regime dominicale degli usi civici, sia materia di competenza esclusiva dello Stato, in virtù dell'esigenza sottesa al principio di eguaglianza di garantire uniformità nazionale alla disciplina dei rapporti privati.** La legge censurata, nel disporre la descritta alienabilità, finiva al contrario per introdurre una limitazione ai diritti condominiali degli utenti, non consentita dalla normativa statale. **Sia precedentemente alla riforma del titolo V Parte II della Costituzione, sia rispetto a quella successiva, il regime civilistico dei beni civici non è mai passato nella sfera di competenza delle regioni. Il d.P.R. n. 616/1977 ha infatti trasferito a queste solo le funzioni amministrative in materia di usi civici, senza mai concedere loro di invadere con norme legislative la disciplina dei diritti, estinguendoli o modificandoli.** La relazione tra il peculiare regime civilistico dei beni civici e l'effetto sanante stabilito dalla norma regionale determina altresì il contrasto di quest'ultima con l'art. 3 della Costituzione: è evidente – secondo la Corte costituzionale – l'irragionevolezza e l'incoerenza di un meccanismo normativo come quello in esame che fa discendere da un illecito, quale l'intervenuta edificazione su un suolo demaniale, il diritto ad acquistare detto terreno, per di più ad un prezzo di favore o addirittura simbolico. La materia degli usi civici, infine, ha evidenziato un sempre più forte collegamento funzionale con la tutela dell'ambiente e la pianificazione paesistica e territoriale: alla luce di ciò la Corte ribadisce come anche «la conservazione ambientale e paesaggistica» spetti, in base all'art. 117 secondo comma lett. s), alla cura esclusiva dello Stato, conformemente all'art. 9 Cost. che sancisce tra i principi fondamentali quello della tutela del paesaggio inteso come conformazione morfologica del territorio. [A. Chiusolo]

DOPO LA TARICCO // LA CORTE CHIUDE IL CERCHIO E RIPONE I CONTROLIMITI

Corte cost., sent. 10 aprile - 31 maggio 2018, n. 115, Pres. Lattanzi, red. Lattanzi

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[L. n. 130/2008, art. 2]

(artt. 3, 11, 24, 25, secondo comma, 27, terzo comma, 2 101, secondo comma, Cost.)

I rimettenti (Corte di cassazione e Corte d'appello di Milano) avevano sollevato dubbi di costituzionalità sull'ordine di esecuzione del nuovo Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) contenuto nella legge n. 130 del 2008 di ratifica del Trattato di Lisbona, nel punto in cui tale ordine era in grado di far entrare nell'ordinamento italiano la norma ricavata dall'art. 325 TFUE dalla **Corte di giustizia nella sentenza dell'otto settembre 2015, C-105/14, Taricco**. Tale norma, come noto, avrebbe imposto, a certe condizioni, la disapplicazione da parte del giudice penale italiano degli artt. 160, terzo comma, e 161,

secondo comma, del cod. pen., che pongono un limite all'aumento del termine di prescrizione in seguito a un atto interruttivo, al fine di impedire la prescrizione dei reati in materia di IVA costituenti frode in danno degli interessi finanziari dell'Unione.

Secondo la prima sentenza della Corte di giustizia (c.d. *Taricco I*), la disapplicazione avrebbe dovuto avvenire qualora il regime della prescrizione avesse impedito di infliggere sanzioni effettive e dissuasive in un numero considerevole di gravi casi di frode IVA lesivi degli interessi finanziari dell'Unione; nonché qualora il termine di prescrizione fosse risultato più breve di quello fissato dalla legge nazionale per casi analoghi di frode in danno dello Stato membro (in tal caso, l'associazione a delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri, per cui vige un regime della prescrizione più severo, ex art. 51, comma 3-*bis* e 3-*quater*, cod. proc. pen.).

Partendo dalla premessa (pacifica nell'ordinamento italiano) che **la disciplina della prescrizione pertiene alla legalità penale sostanziale**, i rimettenti lamentano la violazione dell'art. 25, secondo comma, Cost., sotto il profilo della riserva di legge in materia penale, posto che il regime della prescrizione finirebbe per sottrarsi alla disciplina legislativa; nonché sotto il profilo della determinatezza, a causa della genericità dei criteri giurisprudenziali formulati dalla Corte di giustizia; nonché, infine, sotto il profilo della irretroattività, posto che i reati contestati nei giudizi *a quibus* sono anteriori alla *Taricco I*.

Inoltre sarebbe leso l'art. 101, secondo comma, Cost., perché verrebbe demandata al giudice un'attività implicante una «valutazione di natura politico-criminale» che spetterebbe invece al legislatore.

Sarebbero poi violati gli artt. 3 e 24 Cost., a causa della irragionevolezza manifesta della «regola Taricco» e dell'impedimento che essa avrebbe costituito per gli imputati di prevedere la data di prescrizione del reato e conseguentemente di valutare l'opportunità di accedere a un rito alternativo.

Infine, sarebbe leso l'art. 27, terzo comma, Cost., perché legare il termine di prescrizione esclusivamente a considerazioni attinenti alla tutela di interessi finanziari farebbe venire meno la finalità rieducativa della pena.

Facendo proprie alcune delle censure mosse dai rimettenti (in riferimento alla violazione degli artt. 25, secondo comma, e 101, secondo comma, Cost.), la Corte costituzionale (**ord. n. 24 del 2017**) ha sollevato una **questione pregiudiziale alla Corte di giustizia** sulla «regola Taricco», chiedendo di chiarire se la stessa sentenza *Taricco I*, ai paragrafi 53 e 55, non escluda l'applicazione della regola ogni volta quest'ultima venga a confliggere con **l'identità costituzionale dello Stato membro e in particolare implichi una violazione del principio di legalità penale**, secondo l'apprezzamento delle competenti autorità di tale Stato. Ciò nel presupposto che dell'**art. 49 della Carta di Nizza** (sul principio di legalità penale) possa darsi una lettura «nazionale» più garantista dello standard europeo, ai sensi dell'**art. 53 della stessa Carta**, senza minacciare il primato del diritto dell'Unione.

Nella **sentenza 5 dicembre 2017, C-42/17, M.A. S. e M. B. (Taricco II)**, la Corte di giustizia ha effettivamente ridimensionato la portata della *Taricco I* nel senso auspicato dalla Corte costituzionale (al fine di disinnescare l'arma dei controlimiti, pure mai formalmente evocata nell'ord. n. 24 del 2017). Nella *Taricco II* si afferma, infatti, che l'obbligo per il giudice nazionale di disapplicare la normativa interna in materia di prescrizione, sulla base della «regola Taricco», viene meno quando ciò comporta una violazione del principio di legalità dei reati e delle pene, a causa dell'insufficiente determinatezza della legge applicabile o dell'applicazione retroattiva di una normativa che prevede un regime di punibilità più severo di quello vigente al momento della commissione del reato.

Tornate finalmente le carte in mano alla Corte costituzionale, quest'ultima chiarisce un profilo importante lasciato aperto dalla *Taricco II*. Innanzitutto, a chi spetta valutare se la

“regola Taricco” sia o meno sufficientemente determinata, rispetto al più elevato standard nazionale di tutela dei diritti. La Consulta nega che ciò possa essere rimesso al singolo giudice del caso concreto e disattende, pertanto, l’eccezione del Governo di restituzione degli atti a uno dei giudici rimettenti. **«L’autorità competente a svolgere il controllo sollecitato dalla Corte di giustizia è la Corte costituzionale, cui spetta in via esclusiva il compito di accertare se il diritto dell’Unione è in contrasto con i principi supremi dell’ordine costituzionale e in particolare con i diritti inalienabili della persona.** A tale scopo il ruolo essenziale che riveste il giudice comune consiste nel porre il dubbio sulla legittimità costituzionale della normativa nazionale che dà ingresso alla norma europea generatrice del preteso contrasto.» Per cui, in seguito alla “*Taricco II*”, «spetta innanzi tutto a questa Corte la valutazione circa l’applicabilità della “regola Taricco” nel nostro ordinamento».

La Consulta giudica, alla luce della risposta della Corte di giustizia nella *Taricco II*, infondate le questioni sollevate, posto che la “regola Taricco” non può applicarsi nei giudizi *a quibus* vertenti su fatti anteriori alla stessa *Taricco I*. **Non si tratta, tuttavia, di questioni prive di rilevanza**, «perché riconoscere solo sulla base della sentenza M.A.S. [*Taricco II*] l’avvenuta prescrizione significherebbe comunque fare applicazione della “regola Taricco”, sia pure individuandone i limiti temporali.»

Non senza qualche forzatura logica, la Consulta prosegue affermando che **«(i)ndipendentemente dalla collocazione dei fatti, prima o dopo l’8 settembre 2015, il giudice comune non può applicare loro la “regola Taricco”, perché essa è in contrasto con il principio di determinatezza in materia penale**, consacrato dall’art. 25, secondo comma, Cost.». Ma la verifica di tale contrasto con la Costituzione italiana rappresenta, «in questo peculiare caso [...] anche adempimento della verifica sollecitata dalla Corte di giustizia». A tal fine, la Consulta ribadisce che **la disciplina della prescrizione «rientra nell’alveo costituzionale del principio di legalità penale sostanziale enunciato dall’art. 25, secondo comma, Cost. con formula di particolare ampiezza».**

Ragionando sull’indeterminatezza della “regola Taricco”, la Consulta ha modo di rilevare come **al giudice penale non possa «essere attribuito il compito di perseguire un obiettivo di politica criminale svincolandosi dal governo della legge al quale è invece soggetto (art. 101, secondo comma, Cost.)».**

Rispetto allo standard di prevedibilità delle conseguenze penali delle proprie azioni che la normativa penale sostanziale deve rispettare a garanzia degli individui, la Consulta osserva come, «(p)erlomeno nei paesi di tradizione continentale, e certamente in Italia, ciò avvalorava (finanche in seno al diritto dell’Unione, in quanto rispettoso dell’identità costituzionale degli Stati membri) l’imprescindibile imperativo che simili scelte si incarnino in testi legislativi offerti alla conoscenza dei consociati. Rispetto a tale origine nel diritto scritto di produzione legislativa, **l’ausilio interpretativo del giudice penale non è che un *posterius* incaricato di scrutare nelle eventuali zone d’ombra, individuando il significato corretto della disposizione nell’arco delle sole opzioni che il testo autorizza e che la persona può raffigurarsi leggendolo».**

Richiamandosi al notissimo precedente sull’art. 5 del codice penale (sentenza n. 364 del 1988), la Consulta osserva che **le eventuali interpretazioni sistematiche della legge «non possono surrogarsi integralmente alla *prævia lex scripta*, con cui si intende garantire alle persone “la sicurezza giuridica delle consentite, libere scelte d’azione” (...).** Ciò è come dire che una scelta relativa alla punibilità deve essere autonomamente ricavabile dal testo legislativo al quale i consociati hanno accesso, diversamente da quanto accade con la “regola Taricco”. **Fermo restando che compete alla sola Corte di giustizia interpretare con uniformità il diritto dell’Unione, e specificare se esso abbia effetto diretto, è anche indiscutibile che, come ha riconosciuto la sentenza M.A. S.,**

un esito interpretativo non conforme al principio di determinatezza in campo penale non possa avere cittadinanza nel nostro ordinamento». [A. Guazzarotti]

IL COMMISSARIO GOVERNATIVO AD ACTA È IL SOLO DOMINUS DEL PIANO DI RIENTRO REGIONALE DAL DISAVANZO SANITARIO

Corte cost., sent. 17 aprile - 1 giugno 2018, n. 117, Pres. Lattanzi, red. Carosi

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 1, co. 4, lett. a), b) e c), 8, 10, 30, della legge della Regione Campania 31/03/2017, n. 10]

(Artt. 81, co. 3; 117, co. 2, lett. e), m) e 3, anche in relazione all'art. 6 del d.lgs. 03/04/2006, n. 152 e all'art. 1, co. 7, lett. n), della legge 23/08/2004, n. 239; 120, co. 2 Cost., anche in relazione all'art. 2, co. 95, della legge 23/12/2009, n. 191 e all'art. 1, co. 796, della legge 27/12/2006, n. 296)

La Corte costituzionale censura i commi 4, lett. a), b), c), 8 e 10 dell'art. 1 della legge regionale in oggetto, i quali, intervenendo nella gestione del Servizio sanitario regionale, disponevano l'incremento dei livelli essenziali di assistenza (LEA), l'assolvimento del fabbisogno ospedaliero per mezzo dell'accREDITAMENTO provvisorio di strutture private, la proroga generica del termine finale per l'accREDITAMENTO dei laboratori. La relativa declaratoria di incostituzionalità poggia su argomentazioni assimilabili, data la comunanza di «sostanza normativa» tra le previsioni impugnate: **ad essere violata è la competenza legislativa statale** – esclusiva, per quanto attiene alla determinazione dei LEA, concorrente negli altri due casi, in relazione alla materia della tutela della salute (art. 117, commi 2, lett. m) e 3 Cost.) –, **nonché la competenza del Commissario ad acta nominato dal Governo**, dal momento che la Regione Campania, da diversi esercizi, soggiace al piano di rientro dal disavanzo sanitario, il quale è nella piena disponibilità del Commissario governativo, senza alcuna possibilità per la Regione stessa di sostituirvisi. «In sostanza, tutte le disposizioni dianzi esaminate sono riconducibili a una malintesa concezione del ruolo della Regione nel periodo di vigenza del piano di rientro e della gestione commissariale», e, prosegue la Corte, «**tale ruolo non può consistere in una sovrapposizione legislativa e amministrativa alle funzioni commissariali, ma deve limitarsi a compiti di impulso e vigilanza per la garanzia dei LEA e a una trasparente e corretta trasposizione delle entrate e degli oneri finanziari per la sanità nel bilancio regionale [...]**». Nel suo argomentare, il Giudice delle leggi richiama la propria consolidata giurisprudenza sul punto, per la quale «l'interferenza con l'attività del Commissario sussiste anche in presenza di interventi non previsti dal piano di rientro che possono aggravare il disavanzo sanitario regionale», e dunque di conflitti meramente potenziali «a prescindere dal verificarsi di un contrasto diretto con i poteri del Commissario incaricato di attuare il piano di rientro» (sentt. nn. 190-106-14/2017, 227/2015, 110/2014). [S. Fabianelli]

TUTELA DELLA CONCORRENZA NELLE CONCESSIONI BALNEARI: I COMUNI RESTANO FUORI

Corte Cost., sent. del 27 aprile – 8 maggio 2018, n. 118, Pres. Lattanzi, red. Viganò

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[art. 3, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 27 aprile 2017, n. 30 (Tutela del legittimo affidamento dei concessionari balneari)]

(art. 117, secondo comma, lettere e) Cost.)

È illegittima la disposizione della legge regionale abruzzese che demanda ai Comuni il rilascio di nuove concessioni senza pregiudizio del legittimo affidamento degli imprenditori balneari titolari di concessioni rilasciate anteriormente al 31 dicembre 2009. Pur se la disciplina concernente il rilascio di concessioni su beni demaniali marittimi investe diversi ambiti materiali, attribuiti alla competenza sia statale sia regionale, i criteri e le modalità di affidamento delle concessioni su beni del demanio marittimo devono essere stabiliti nell'osservanza dei principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento, previsti dalla normativa comunitaria e nazionale, e corrispondenti ad ambiti riservati alla competenza esclusiva statale in forza dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (da ultimo, sentt. 157/2017 e 40/2017).

L'attribuzione generica ai Comuni della determinazione delle modalità concrete con cui tutelare il legittimo affidamento dei titolari di concessioni rilasciate anteriormente al 30 dicembre 2009 nell'ambito delle procedure di selezione per il rilascio di nuove concessioni, necessariamente incide in senso limitativo sulla materia della tutela della libera concorrenza e della parità di trattamento tra tutti gli aspiranti alla concessione, materia che deve ritenersi riservata alla legislazione statale ai sensi del citato art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. [F. Minni]

LA CARTA SOCIALE COME PARAMETRO INTERPOSTO: CADE IL DIVIETO DI COSTITUIRE ASSOCIAZIONI PROFESSIONALI A CARATTERE SINDACALE TRA LE FORZE ARMATE

Corte cost., sent. 11 aprile – 7 giugno 2018, n. 120, Pres. Lattanzi, red. Coraggio

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti [n. 4 del 2017](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 1475, comma 2, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare)]

(art. 117.1 Cost., in relazione agli artt. 11 e 14 della CEDU e all'art. 5, paragrafo unico, terzo periodo, della Carta sociale europea)

La Corte costituzionale ha dichiarato illegittimo l'art. 1475, comma 2, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), laddove stabiliva che «I militari non possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali», invece di prevedere che «I militari possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale alle condizioni e con i limiti fissati dalla legge; non possono aderire ad altre associazioni sindacali».

Resta invece il divieto di istituire organizzazioni sindacali diverse dalle associazioni professionali.

Il divieto di costituire associazioni professionali a carattere sindacale contrasta con la **giurisprudenza consolidata** della Corte Edu (in particolare, casi Metelly e ADefDroMil c.

Francia, nonché Demir e Baykara contro Turchia e Junta Rectora Del Ertzainen Nazional Elkartasuna (ER.N.E.) contro Spagna). Secondo tale costante orientamento, i giudici di Strasburgo hanno stabilito che, rispetto ai membri delle Forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello Stato, gli Stati possono introdurre «restrizioni legittime», senza però mettere in discussione il diritto alla libertà di associazione dei loro membri, imponendo restrizioni che riguardano **gli elementi essenziali della libertà di associazione** («l'essence même du droit»), senza i quali verrebbe meno il contenuto stesso di tale libertà.

La previsione del Codice militare è illegittima anche con riferimento all'art. 5 della Carta sociale europea, fonte pattizia di diritto internazionale e, dunque, parametro interposto ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost. La Carta sociale, infatti, costituisce il «necessario completamento» della Convenzione sul piano sociale, replicando, nel suo art. 5, il contenuto dell'art. 11 Cedu.

La Corte frena **rispetto alla completa assimilazione della Carta alla Cedu**, con riguardo, in particolare, alla funzione svolta dal Comitato europeo dei diritti sociali. Quest'ultimo, infatti, non fornisce interpretazioni vincolanti della Carta, a differenza dell'attività ordinariamente svolta dalla Corte Edu rispetto alla Convenzione. Ad avviso del giudice delle leggi, infatti «la Carta sociale europea non contiene una disposizione di effetto equivalente all'art. 32, paragrafo 1, secondo cui “[l]a competenza della Corte si estende a tutte le questioni concernenti l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione e dei suoi Protocolli che siano sottoposte a essa (...)”. A sua volta, il Protocollo addizionale alla Carta sociale europea, che istituisce e disciplina il sistema dei reclami collettivi, non contiene una disposizione di contenuto analogo all'art. 46 della CEDU, ove si afferma che «Le Alte Parti contraenti si impegnano a conformarsi alle sentenze definitive della Corte sulle controversie nelle quali sono parti», disposizione che fonda l'autorità di res iudicata delle sentenze rese dalla Corte EDU relativamente allo/agli Stato/Stati in causa ed alla controversia decisa dalla Corte stessa».

In tal senso, non hanno efficacia precettiva le pronunce rese dal Comitato, il quale, *in subiecta materia*, riconosce agli appartenenti delle forze armate una libertà sindacale ad ampio raggio. Secondo la Corte, infatti, «le specificità dell'ordinamento militare giustificano (...) la esclusione di forme associative ritenute non rispondenti alle conseguenti esigenze di compattezza ed unità degli organismi che tale ordinamento compongono».

Ferma restando l'applicazione dell'art. 1475, comma 1, del d.lgs. n. 66 del 2010, che subordina all'assenso del Ministero della difesa la «costituzione di associazioni o circoli fra militari», è necessario, ad avviso del Giudice delle leggi, che sia il legislatore a specificare quali siano i limiti di struttura ed attività che rendano le associazioni professionali compatibili con le «peculiari esigenze di coesione interna e neutralità» che contraddistinguono le Forze armate.

In attesa dell'intervento legislativo, tuttavia, è la stessa Corte a dettare una serie di criteri «già desumibili dall'assetto costituzionale della materia».

Anzitutto, le associazioni devono essere composte solo da militari e non possano aderire ad associazioni diverse. Inoltre, devono essere caratterizzate da democraticità interna, in coerenza con gli artt. 39, 52, 97 e 98 Cost., e non possono non dotarsi di un sistema di finanziamento trasparente ed adeguato alle esigenze di neutralità dell'apparato militare.

Una serie di limiti coinvolge poi l'azione sindacale. Tra questi, possono essere annoverati il divieto di esercizio del diritto di sciopero e i limiti legati agli ambiti materiali di attività. In particolare, sono esclusi dalla competenze delle associazioni «le materie concernenti l'ordinamento, l'addestramento, le operazioni, il settore logistico-operativo, il rapporto gerarchico-funzionale e l'impiego del personale». [C. Caruso]

LE NORME PER LA VALORIZZAZIONE SENTIERISTICA DELLA REGIONE CAMPANIA VIOLANO LE COMPETENZE ESCLUSIVE DELLO STATO E IL PRINCIPIO DI LEGALITÀ

Corte cost., sent. 11 aprile – 13 giugno 2018, n. 121, Pres. Lattanzi, red. Modugno

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[artt. 4 secondo comma; 7; 8 secondo comma lett. n); 9 primo e secondo comma lett. a); 10 primo, terzo, quarto, quinto comma; 13; 16, secondo comma lett. a), b), c), d) f), g); 14 terzo comma; 15 terzo e ottavo comma della l. reg. Campania 20 gennaio 2017, n. 2]

(artt 117 primo comma, lett. l) e s) e art. 25 Cost.)

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna plurime disposizioni della l. reg. Campania n. 2/2017 (Norme per la valorizzazione sentieristica e della viabilità minore), con la quale il legislatore regionale, «nell'intento di sviluppare il turismo sostenibile» e promuovere «la sentieristica e la viabilità minore», ha istituito la REC (Rete escursionistica italiana). Con un primo insieme di questioni di legittimità, il ricorrente lamenta che diverse disposizioni della legge regionale trovino applicazione anche laddove si riferiscano ad aree protette nazionali (e, dunque, non solo regionali), violando così il parametro dell'art. 117 primo comma lett. l) e s) Cost. L'istituita REC comprende, infatti, tutto il territorio della Campania, dove si contano anche due parchi nazionali, oltre ad alcune riserve naturali statali e regionali, la cui tutela è disciplinata dalla legge quadro n. 394/2006. Secondo giurisprudenza costituzionale consolidata, tale legge, occupandosi di tutela dell'ambiente e del territorio, deve ricondursi alla competenza esclusiva dello Stato. Ciò vuol dire che in tale ambito le regioni potranno, entro i limiti disposti dalla legge statale, determinare anche diversi - purché maggiori - livelli di tutela e comunque mai derogare *in peius* suddetta legislazione. Sempre ripercorrendo la giurisprudenza costituzionale pregressa, il giudice delle leggi riconosce, però, che **«la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» non comprende competenze statali rigorosamente circoscritte e delimitate, giacché investe anche altri interessi, così come alcune competenze regionali: può dunque ritenersi una c.d. materia trasversale in ordine alla quale diverse attribuzioni, anche regionali, possono manifestarsi, spettando però allo Stato la determinazione di tutte quelle esigenze meritevoli di una disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale. Alla luce di ciò, e dei principi stabiliti dalla legge quadro, la Corte rileva che la univoca ed esclusiva vocazione turistica della legge campana, ove non correlata e subordinata alle esigenze di garanzia dell'ambiente tutelato dalla normativa statale, risulti in concreto invasiva di una competenza esclusiva dello Stato. Sono così accolte le questioni relative alle singole disposizioni impugnate.**

Quanto al secondo gruppo di questioni di legittimità, la Corte sottolinea come le stesse riguardino alcune disposizioni che introducono sanzioni amministrative e, con particolare attenzione, si rivolge all'art. 14 terzo comma della medesima legge regionale. Quest'ultimo prevede infatti che la violazione di quanto previsto al comma precedente comporti «l'applicazione delle sanzioni e delle misure» stabilite dal codice della strada. Secondo il ricorrente, questa norma sarebbe così formulata **in modo eccessivamente generico, in riferimento sia alla natura sia all'entità delle sanzioni da applicare alle violazioni previste, ledendo, così, il principio di legalità sancito dall'art. 25 Cost., i cui canoni dovrebbero essere estesi anche a tutte le misure di carattere punitivo, incluse le sanzioni amministrative.** La Corte ritiene la questione fondata e la norma oggetto illegittima: la disposizione censurata, infatti, **non descrive minimamente la condotta**

foriera delle sanzioni amministrative di cui al codice della strada, né introduce alcun divieto esplicito. Inoltre il rinvio, previsto dalla disciplina, sia rispetto alle sanzioni sia rispetto alle misure da applicare, all'intero d.lgs. n. 285/1992, lede il principio di legalità. In tal modo, infatti, il legislatore non individua né circoscrive previamente quali sono le sanzioni irrogabili in caso di violazione dell'art. 14 secondo comma, in evidente contrasto con l'art. 25 Cost. La Corte sottolinea inoltre come non sia in discussione la possibilità per il legislatore, anche regionale, di integrare precetti punitivi e sanzionatori, ricordando, però, che è in palese contrasto con l'art. 25 Cost che ciò avvenga in modo tale che la determinazione della conseguenza giuridico-sanzionatoria derivante dalla violazione di un precetto normativo sia assente o comunque insufficiente. [A. Chiusolo]

VALUTAZIONE DEI DIRIGENTI SCOLASTICI: MARGINI STRETTI ANCHE PER LE AUTONOMIE DIFFERENZIATE A FRONTE DEI PRINCIPI ESPRESSI DALLA LEGISLAZIONE STATALE

Corte cost., sent. 8 maggio 2018 – 13 giugno 2018, n. 122, Pres. Lattanzi, red. Amato

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[L. Prov. Bolzano n. 14/2016., artt. 1, secondo comma, 3, secondo comma, e 4, quarto comma]

(artt. 3, 97 e 117, terzo comma Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001)

Con la sent. n. 122 del 2018, la Corte costituzionale si è espressa su una questione di legittimità costituzionale, sollevata in via d'azione, nei confronti di tre disposizioni contenute nella Legge della provincia autonoma di Bolzano n. 14 del 2016.

La Corte si pronuncia sul merito della questione di legittimità dell'art. 1 co. 2, che ha inserito i commi 3 e 4 all'art. 13-bis (Valutazione del lavoro dei dirigenti scolastici e delle dirigenti scolastiche) nella legge Prov. Bolzano n. 12 del 2000, il quale individua nell'ispettore scolastico, ovvero in un team di due ispettori, i soggetti competenti a formulare la proposta di valutazione dei dirigenti scolastici, prevedendo, inoltre, la possibilità di adottare una forma di valutazione alternativa, approvata dall'intendente scolastico su richiesta del medesimo dirigente. Secondo la Corte, attraverso questa disposizione, di cui dichiara l'illegittimità costituzionale, la Provincia autonoma avrebbe introdotto un sistema di valutazione del lavoro dei dirigenti scolastici differente da quello previsto dalla legislazione statale, ed in contrasto con i principi fondamentali posti da quest'ultima, i quali prevedono una diversa composizione del nucleo di valutazione, nonché diversi criteri e modalità operative dello stesso così esorbitando dalle proprie competenze. Inoltre, nello stabilire la possibilità di prevedere modalità di valutazione dei dirigenti scolastici diverse da quelle utilizzate nel resto del territorio nazionale, la disposizione censurata avrebbe violato il principio di uguaglianza e di parità di trattamento (di cui all'art. 3, primo comma Cost.). [A. Arcuri]

L'ARBITRATO NON PUÒ ESSERE IMPOSTO PER LEGGE

Corte cost., sent. 9 maggio - 13 giugno 2018, n. 123, Pres. Lattanzi, red. Prosperetti

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti [n. 3/2017](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[R.D. 15 ottobre 1925, n. 2578, art. 24, commi settimo e ottavo]

(artt. 24, comma primo, 102, comma primo, Cost.)

La sentenza dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma settimo e ottavo, del regio decreto 15 ottobre 1925, n. 2578 (Approvazione del testo unico della legge sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni e delle province), nella parte in cui non riconosce il diritto di ciascuna parte di adire l'autorità giudiziaria ordinaria, in caso di mancato accordo sulla determinazione dell'indennità di riscatto degli impianti afferenti l'esercizio dei servizi pubblici. La questione era stata sollevata dal Collegio arbitrale di Milano che si era trovato – in forza della previsione dell'art. 24 del r.d. n. 2578 del 1925 – a dover determinare l'ammontare dell'equa indennità di riscatto degli impianti di illuminazione pubblica, da corrispondere ad Enel da parte di un comune. La disposizione, fondante la competenza del collegio arbitrale – sarebbe in contrasto con gli artt. 24, comma primo, e 102, comma primo, Cost., in base ai quali la deroga all'esercizio della giurisdizione statale deve essere espressione di una libera opzione e non può trovare fondamento in un obbligo di legge.

La Corte, superate le eccezioni di inammissibilità dell'Avvocatura dello Stato, ricorda che «le ipotesi di arbitrato previste dalla legge sono illegittime solo se hanno carattere obbligatorio, e cioè impongono alle parti il ricorso all'arbitrato, senza riconoscere il diritto di ciascuna parte di adire l'autorità giudiziaria ordinaria» (Corte cost. n. 221/2005; n. 325/1998; n. 381/1997, n. 152 e n. 54/1996). In particolare, con la sentenza n. 127/1977, si è sancito che la "fonte" dell'arbitrato non può essere individuata in una legge ordinaria o in una volontà autoritativa, «perché solo la scelta dei soggetti (intesa come uno dei possibili modi di disporre, anche in senso negativo, del diritto di cui all'art. 24, comma primo, Cost.) può derogare al precetto contenuto nell'art. 102, comma primo, Cost. Ciò corrisponde al criterio di interpretazione sistematica del testo costituzionale (nel quale la portata di una norma può essere circoscritta soltanto da altre norme dello stesso testo o da altre ancora ad esse parificate); e corrisponde anche alla garanzia costituzionale dell'autonomia dei soggetti [...], autonomia, che, mentre ad altro proposito è tutelata dagli artt. 41-44 Cost., nella materia che ne occupa e per le situazioni di vantaggio compromettibili è appunto garantita dall'art. 24, comma primo, della Costituzione».

Alla luce di tale ricostruzione, va dichiarata l'illegittimità costituzionale del censurato art. 24, commi settimo e ottavo, del r.d. n. 2578 del 1925, nella parte in cui non riconosce il diritto di ciascuna parte di adire l'autorità giudiziaria ordinaria. [S. Rossi]

CHI SFORA PAGA! ENTI LOCALI, OBIETTIVI DI BILANCIO E SAZIONI UGUALI PER TUTTI

Corte cost., sent. 22 maggio – 13 giugno 2018, n. 124, Pres. Lattanzi, red. Carosi

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 10, co. 2, lett. d), l. Provincia autonoma di Trento 29/12/2016, n. 20 (legge di stabilità provinciale 2017)]

(Art. 117, co. 3, per la materia di coordinamento della finanza pubblica, Cost., in relazione all'art. 1, co. 475 e 476, l. 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio 2017), e all'art. 79, co. 3 e 4, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).)

Lo Stato ha impugnato una disposizione della legge di stabilità provinciale trentina del 2016 di modifica della legge finanziaria provinciale del 2011, affidando all'intesa tra Giunta provinciale e Consiglio delle autonomie locali non solo il monitoraggio sull'osservanza delle regole per i bilanci dei singoli enti, ma anche «le relative sanzioni a carico degli enti locali». Tale previsione sarebbe illegittima perché «in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. e con le relative norme interposte, costituite dall'art. 1, commi 475 e 476, della legge n. 232 del 2016, che dettano un articolato e diverso sistema di sanzioni in caso di mancato rispetto del saldo di equilibrio previsto dal comma 466 dell'art. 1 della medesima legge».

La Corte avalla l'impugnazione statale e **ribadisce quanto già affermato nella sent. n. 101 del 2018**, secondo cui se da un lato è vero che la vigilanza e la concreta attuazione del quadro finanziario complessivo (ferma restando la competenza della Corte dei conti: sent. n. 40/2014) è demandata alle Province autonome, dall'altro lato «**il carattere generale e indefettibile dei vincoli di finanza pubblica esige che**, indipendentemente dallo speciale regime di cui godono gli enti locali delle autonomie speciali nel perseguimento degli obiettivi macroeconomici, **i colpevoli scostamenti registrati nelle singole gestioni di bilancio debbano trovare riscontro in un omogeneo sistema sanzionatorio**, proporzionato all'entità delle infrazioni». A ciò si aggiunge che dalla giurisprudenza consolidata (ex plurimis, sentt. n. 94 del 2018, n. 40 del 2014 e n. 425 del 2004) «emerge in modo inequivocabile come **la definizione delle sanzioni applicabili spetti allo Stato**», per cui (sent. n. 1010 del 2018) «non può essere ipotizzata “una differenziazione per gli enti operanti nelle autonomie speciali in relazione ad un aspetto [...] che non può non accomunare tutti gli enti operanti nell'ambito del sistema della finanza pubblica allargata” (sentenza n. 425 del 2004)».

L'art. 10, comma 2, lettera d), della legge prov. Trento n. 20 del 2016 deve quindi essere dichiarato «**costituzionalmente illegittimo nella parte in cui introduce, all'art. 8, comma 1, terzo periodo, della legge prov. Trento n. 27 del 2010, le parole «, nonché le relative sanzioni a carico degli enti locali»**». [C. Bergonzini]

BAGNOLI: LA COLLABORAZIONE È ASSICURATA ANCHE CON PROCEDURE DIVERSE DALL'INTESA

Corte cost., sent. 22 maggio 2018, n. 126, Pres. Lattanzi, red. Amato

Questione segnalata nel *Bollettino delle questioni pendenti* [n. 4 del 2017](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[d.l. n. 133 del 2014]

(artt. 117, secondo comma, lettera s, terzo comma, e 118, primo comma, Cost.)

La sentenza dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Consiglio di Stato, dell'art. 33, commi 3, 9, 10 e 13, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito in legge, nella parte in cui non prevede che l'approvazione del programma di rigenerazione urbana del comprensorio Bagnoli-Coroglio, sia preceduta dall'intesa tra lo Stato e la Regione Campania e da una specifica valorizzazione del ruolo del Comune.

Il censurato art. 33, disciplina la bonifica ambientale e la rigenerazione urbana di aree di rilevante interesse nazionale, richiamandosi esplicitamente alla competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente» e alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, secondo comma, lett. s ed m, Cost.). Pertanto, sono state attribuite allo Stato, al fine di assicurarne l'esercizio unitario, le funzioni amministrative relative al procedimento previsto dal medesimo art. 33, in attuazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza, disciplinando vari meccanismi di partecipazione degli enti territoriali interessati.

Con riguardo all'area di Bagnoli-Coroglio, si tratta di un sito «di rilevante interesse nazionale» (comma 11). Rispondendo alle censure di violazione del principio di leale collaborazione, la sentenza esplicita che la disciplina dettata dalle disposizioni in esame intreccia diverse competenze statali e regionali, quali la «tutela dell'ambiente» e il «governo del territorio» ma, riprendendo le sentenze n. 247 del 2009 e n. 214 del 2008, evidenzia come sussista la prevalenza della potestà legislativa esclusiva dello Stato, di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.

Spetta dunque allo Stato disciplinare, «pure con disposizioni di dettaglio e anche in sede regolamentare», le procedure amministrative dirette alla bonifica dei siti contaminati. In tale contesto, la compressione delle attribuzioni regionali in materia urbanistica appare alla Corte la diretta conseguenza delle esigenze di tutela ambientale, di competenza esclusiva statale, senza che possa profilarsi una violazione del riparto delle competenze.

La disciplina censurata appare rispettosa anche dell'art. 118 Cost., in relazione ai contenuti del programma di risanamento, ascrivibili al «governo del territorio», in quanto nell'allocare in capo allo Stato le varie funzioni, il legislatore ha previsto adeguate forme di coinvolgimento della Regione e del Comune, quali la partecipazione all'apposita Conferenza di servizi, alla quale è demandata la definizione degli indirizzi strategici per l'elaborazione del programma di risanamento ambientale e di rigenerazione urbana. Il «Soggetto attuatore», inoltre, deve esaminare le proposte del Comune, ai fini della predisposizione del programma e le stesse, ove non accolte, devono essere rivalutate nella Conferenza stessa. È in tale sede che le amministrazioni coinvolte devono raggiungere un accordo sul programma e solo nel caso in cui ciò non avvenga la decisione può essere rimessa ad una deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata però con la necessaria partecipazione alla seduta del Presidente della Regione interessata.

Il superamento del dissenso delle amministrazioni coinvolte, pertanto, non avviene in via unilaterale da parte dello Stato, ma è frutto di una complessa attività istruttoria, articolata secondo meccanismi di raccordo, «i quali, pur disegnando un procedimento diverso dall'intesa, assicurano una costante e adeguata cooperazione istituzionale», secondo quanto esplicitato dalle sentenze n. 21, n. 7, n. 1 del 2016 e n. 140 del 2015.

La sentenza evidenzia, infine, che nell'Accordo del 19 luglio 2017, il Governo, la Regione Campania e il Comune di Napoli hanno condiviso, i contenuti del programma e l'aggiornamento dello stesso al fine di recepire le istanze comunali, approvato poi dalla Conferenza di servizi.

Ne consegue il verificarsi di «una corretta cooperazione istituzionale».

La sentenza dichiara altresì inammissibile la censura sulla modalità di erogazione dell'indennizzo per l'esproprio, corrisposto attraverso strumenti «aleatori» (art. 33, comma 12), per difetto di motivazione. [F. Covino]

ACCREDITAMENTO DELLE STRUTTURE SOCIO-SANITARIE: NON È ILLEGITTIMA LA LEGGE REGIONALE TOSCANA

Corte cost., sent. 22 maggio 2018 – 13 giugno 2018, n. 127, Pres. Lattanzi, red. Morelli

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[artt. 2, 3, e 6 l. reg. Toscana 4 maggio 2017, n. 21]

(artt. 5, 117 terzo comma, 118 e 120 Cost.)

La sentenza dichiara l'infondatezza delle questioni di legittimità promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri avverso gli **artt. 2 e 3 della l. reg. Toscana 4 maggio 2017, n. 21 (Nuove disposizioni in materia di accreditamento delle strutture e dei servizi alla persona del sistema sociale integrato)**. Ad avviso del ricorrente, la citata normativa, indicando all'art. 2 i requisiti per l'accreditamento delle strutture sociosanitarie, in modo rispondente allo scopo di assoggettarle «al sistema di accreditamento e di verifiche dell'accreditamento che è proprio del sistema sociale», avrebbe violato gli artt. 5, 117 terzo comma e 120 Cost. La legge sarebbe in contrasto con la disciplina statale prevista nel d.lgs. n. 502/1992 recante il principio fondamentale, in materia di tutela della salute, per il quale le strutture sociosanitarie devono essere assoggettate allo stesso regime di autorizzazioni e accordi contrattuali delle strutture sanitarie, anche nel rispetto delle Intese Stato-Regioni, finalizzate a promuovere un sistema uniforme a livello nazionale. Parimenti l'art. 3 della medesima normativa sarebbe incostituzionale per la violazione di identici parametri poiché, «affidando la valutazione e la verifica per le strutture del sistema sociale integrato al Gruppo tecnico regionale», non avrebbe istituito alcun meccanismo di coordinamento funzionale con l'Organismo tecnicamente accreditante, istituito dalle menzionate intese. La Corte costituzionale, nel motivare l'infondatezza, ritiene che **il ricorrente muova da una premessa erronea, condizionata da una lettura non esaustiva delle disposizioni denunciate**. Se letta complessivamente **la disciplina regionale risponde allo scopo preposto dalla legge statale che è proprio quello di «uniformare progressivamente i due sistemi di accreditamento sanitario e sociale» e «in questo nuovo quadro evolutivo si evidenzia l'esigenza, come già realizzato in altre regioni, di prevedere che le strutture in possesso dell'autorizzazione al funzionamento richiedano l'accreditamento, anziché al comune territorialmente competente, alla Regione», la quale, effettuati i controlli, lo rilascia**. Secondo i giudici costituzionali, **la disposizione individua non già requisiti in senso tecnico, bensì criteri a cui attenersi per la successiva determinazione di requisiti generali e specifici**, rispettivamente con regolamento e delibera della Giunta. Parimenti infondata viene definita la denunciata violazione dell'art. 3 della medesima legge regionale: anche in questo **caso il giudice a quo muove da una non condivisibile lettura delle norme**. Tale articolo riprende sostanzialmente la verifica dell'accreditamento, vigente nel sistema sanitario, attraverso l'attribuzione delle attività di controllo agli stessi organismi che costituiscono l'Organismo tecnicamente accreditante. Come si evince dalla lettura dello stesso articolo, in combinato con l'art. 12 della medesima disposizione, **gli organismi di controllo e verifica nel sistema sociosanitario sono due (il Gruppo tecnico regionale di valutazione e la Commissione regionale per la qualità e la sicurezza) e cioè gli stessi che già costituivano nel sistema di accreditamento della Toscana «l'Organismo tecnicamente accreditante», ai sensi della l. reg. Toscana n. 51/2009, del reg. n. 79/R del 2016, nonché della deliberazione di Giunta Regionale n. 1021/2015, con**

la quale è stata recepita proprio l'Intesa Stato Regioni (19.02.2015) ed approvato il Manuale operativo dell'Organismo accreditante della regione, ritenuto a livello ministeriale conforme alle indicazioni delle medesima intesa. [A. Chiusolo]

**TUTTE LE STRADE PORTANO A ROMA:
LE AUTOSTRADE ABRUZZESI TRA DEMANIO E PROTEZIONE CIVILE**

Corte cost., sent. 22 maggio 2018 – 13 giugno 2018, n. 128, Pres. Lattanzi, red. Amoroso

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[art. 52-quinquies, d.l. 24 aprile 2017, n. 50, conv. con modificazioni in l. 21 giugno 2017, n. 96]

(artt. 3 e 117, commi 3 e 6, Cost., principio di leale collaborazione)

Sono inammissibili o infondate le censure mosse dalla Regione Abruzzo alle disposizioni statali che sospendono l'obbligo del concessionario delle autostrade A24 e A25 di versare le rate del corrispettivo della concessione per gli anni 2015 e 2016, al fine di consentire l'effettuazione di interventi urgenti di messa in sicurezza antisismica delle autostrade interessate, evitando al tempo stesso un aumento delle tariffe a scapito degli utenti.

La Corte dichiara in primo luogo **l'inammissibilità delle questioni relative agli artt. 3 e 117, comma 6 Cost.**, in quanto si tratta di **parametri non menzionati nella deliberazione della Giunta regionale** autorizzativa del ricorso (sentt. nn. 154/2017, 239 e 110/2016, 46/2015, 198/2012) e in quanto, relativamente al solo art. 3 Cost., mancherebbe l'interesse regionale a ricorrere, limitandosi il ricorso a lamentare il pregiudizio arrecato alla società concessionaria.

Sono invece **infondate** le rimanenti questioni. Nel prevedere un "singolare meccanismo finanziario di sostegno dell'onere economico di immediati interventi qualificati come "urgenti", la disposizione censurata non incide sulla materia protezione civile, di competenza concorrente, bensì su quella, di competenza esclusiva statale, dell'ordinamento civile. Essa infatti è circoscritta al rapporto concessorio, e, pur riferendosi in termini generali alla protezione del territorio e delle persone dal rischio sismico, è **finalizzata a realizzare i lavori straordinari di messa in sicurezza** dei due tratti autostradali, nel rispetto della vigente disciplina della protezione civile. Il decreto **non ricade quindi nell'area della protezione civile**, né in quelle del governo del territorio e delle grandi reti di trasporto, ma **"è attratto al regime proprietario del bene su cui i lavori sono destinati ad essere effettuati e quindi, nella specie, a quello del demanio statale**, di competenza esclusiva del legislatore statale (trattandosi di ordinamento civile)" (sentt. nn. 102 e 94/2008, 286/2004, 343/1995, 370/2008, 427/2004). [M. Morvillo]

**SUL MARGINE DI INNOVATIVITA' DELLE DELEGHE DI RIORDINO: ILLEGITTIMA
L'IRRETROATTIVITA' DEGLI EFFETTI SANANTI DELLA COSTITUZIONE DELLA
CONTROPARTE NEL PROCESSO AMMINISTRATIVO IN CASO DI NOTIFICAZIONE
NULLA**

Corte cost. sent. 22 maggio 2018, n. 132, Pres. Lattanzi, red. Coraggio

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

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[D. lgs. n. 104/2010, art. 44, comma 3]

(artt. 3, 24, 76, 111, 113 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della CEDU)

La sentenza dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 44, comma 3, del decreto legislativo 2 luglio 2010 n. 104, che dà attuazione alla delega per il riordino del processo amministrativo, nella parte in cui prevede che la costituzione degli intimati sana la nullità della notificazione del ricorso «salvi i diritti acquisiti anteriormente alla comparizione».

La questione è fondata in riferimento all'art. 76 Cost.

Riprendendo le sentenze n. 94, n. 73 e n. 5 del 2014, n. 162 e n. 80 del 2012, n. 293 e n. 230 del 2010, la Corte ribadisce che l'art. 44 della legge delega n. 69 del 2009, di riordino normativo del processo amministrativo, conferisce al legislatore delegato un limitato margine di discrezionalità per l'introduzione di soluzioni innovative, «le quali devono comunque attenersi strettamente ai principi e ai criteri direttivi enunciati dal legislatore delegante».

La disposizione censurata **viola i criteri diretti definiti dalla legge delega** (art. 44, comma 1), quali la necessità di adeguare le norme vigenti «alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori» e «di coordinarle con le norme del codice di procedura civile in quanto espressione di principi generali».

Essa si pone in conflitto con l'art. 156, terzo comma, cod. proc. civ., che prevede la sanatoria ex tunc della nullità degli atti processuali, avendo raggiunto il suo scopo; in secondo luogo, si contrappone con la giurisprudenza della Corte di cassazione formatasi con riferimento alla notificazione degli atti processuali civili e con la giurisprudenza del Consiglio di Stato, antecedente all'entrata in vigore del codice, sulla nullità della notificazione del ricorso.

La Corte sottolinea altresì il contrasto della norma impugnata con la giurisprudenza costituzionale: richiama la sentenza n. 97 del 1967, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 3 Cost., dell'art. 11, terzo comma, del r.d., n. 1611/1933, nei limiti in cui escludeva la sanatoria, con effetti ex tunc, della nullità della notificazione degli atti introduttivi di tutti i giudizi, nonostante la costituzione in giudizio dell'amministrazione statale a mezzo dell'Avvocatura dello Stato. In quell'occasione si affermò che «la sanatoria per raggiungimento dello scopo» e la sua applicabilità alla notificazione degli atti introduttivi sono «principi introdotti nel sistema degli atti processuali attraverso ampia elaborazione che ha posto in evidenza la funzione dell'atto ai fini dello svolgimento e giusta definizione del processo»; si tratta di principi generali immanenti alla *ratio* degli atti processuali.

La richiamata sentenza esplicita anche che l'obbligatoria rinnovazione della notificazione della citazione nulla, prevista dall'art. 291 cod. proc. civ., non è un principio generale del processo civile e che la stessa giurisprudenza del Consiglio di Stato precedente all'entrata in vigore del codice escludeva la rinnovazione in caso di nullità imputabile al notificante, valorizzando la peculiare struttura del processo amministrativo.

Nella specie, la sanatoria con effetti ex tunc prevista dall'art. 156 cod. proc. civ., è **espressione di un principio generale** e la giurisprudenza del Consiglio di Stato «era granitica nell'affermare la sua applicabilità alla nullità della notificazione del ricorso, in caso di costituzione della parte intimata». [F. Covino]

L'INSINDACABILITÀ PARLAMENTARE TRA NESSO FUNZIONALE E CRITERIO TEMPORALE

Corte cost., sent. 7 febbraio 2018 – 26 giugno 2018, n. 133, Pres. Lattanzi, red. de Pretis

Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

[delibera Senato della Repubblica, 16 settembre 2015]

(art. 68, primo comma Cost.)

La sentenza afferma che **non spettava al Senato della Repubblica deliberare che le dichiarazioni rese alla stampa locale dal senatore Antonio Gentile sul conto del Dott. Franco Petramala costituissero opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68 primo comma Cost.** Dette dichiarazioni, riportate in tre articoli giornalistici, denunciavano la mancanza dei requisiti per la nomina del Dott. Petramala a direttore generale dell'Azienda sanitaria provinciale di Cosenza, nonché la cattiva gestione dell'azienda stessa. Intentato dall'offeso un giudizio civile per ottenere il risarcimento dei danni per diffamazione a mezzo stampa, il Senato della Repubblica, con deliberazione del 16 settembre 2015, ha ritenuto però che tali affermazioni rientrassero tra le opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e fossero pertanto insindacabili ai sensi dell'art. 68 primo comma Cost. In particolare, la delibera assembleare prospettava l'esistenza di un nesso funzionale tra le dichiarazioni *extra moenia* rese dal senatore e un atto di sindacato ispettivo dallo stesso proposto il 16 settembre 2009, il quale, nonostante fosse successivo alla pubblicazione degli articoli, sarebbe stato tuttavia prevedibile sulla base di elementi «embrionali» contenuti in un precedente atto dallo stesso presentato il 28 luglio 2009 (ovverosia prima della pubblicazione). Il tribunale di Cosenza, non riconoscendo tale nesso e ritenendo altresì mancante il legame di ordine temporale, nonché la corrispondenza di significato tra quanto affermato e l'atto parlamentare, ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri avente ad oggetto la delibera del Senato. La Corte costituzionale, nel merito della questione, **pur ammettendo che nel sistema italiano l'insindacabilità possa coprire anche dichiarazioni rese *extra moenia*, non necessariamente connesse ad atti parlamentari, ma per le quali si ritenga sussistente un evidente e qualificato nesso con l'esercizio della funzione parlamentare**, ne esclude la ricorrenza nel caso di specie. In particolare, il giudice delle leggi ritiene che **le dichiarazioni contestate non offrano alcun elemento idoneo a qualificarle né come un'evidente espressione, specifica e differenziata, della funzione parlamentare, né tantomeno che vi sia un nesso contenutistico e temporale fra esse e gli atti parlamentari interni**. Nel dettaglio, quanto alle dichiarazioni non riferite alla mancanza dei requisiti per la nomina del direttore generale, il loro oggetto non corrisponde contenutisticamente a quello degli atti interni indicati come rilevanti; per le esternazioni concernenti, invece, la mancanza di suddetti requisiti – le uniche per cui si sarebbe potuta ravvisare una potenziale contestualità – **il loro distacco temporale dal successivo atto parlamentare e la non prevedibilità di quest'ultimo escludono qualsiasi ipotesi di corrispondenza tra gli atti menzionati e l'attività del senatore.** [A. Chiusolo]

CONDANNA DEFINITIVA DELLA CORTE DEI CONTI E INCOMPATIBILITÀ CON LA CARICA DI DEPUTATO

Corte cost., sent. 22 maggio 2018 – 26 giugno 2018, n. 134, Pres. Lattanzi, red. de Pretis

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti [n. 4/2017](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[artt. 10-ter e 10-quater l. Regione Sicilia 29 marzo 1951, n. 29, come introdotti dall'art. 1 comma 4 l. Regione Sicilia 5 dicembre 2007, n. 22]

(artt. 3, 51, 122 Cost.; art. 5 r. d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455)

La sentenza dichiara l'inammissibilità delle questioni di legittimità, sollevate dal tribunale di Palermo nel corso di un contenzioso in materia elettorale, aventi ad oggetto gli artt. 10-ter e 10-quater della legge per l'elezione dei deputati dell'Assemblea regionale siciliana (l. n. 20 marzo 1951, n. 29, modificata dall'art. 1 comma 4 della l. regionale 5 dicembre 2007, n. 22). Il giudice rimettente dubitava della costituzionalità delle norme citate **nella parte in cui non prevedono l'incompatibilità con la carica di deputato regionale per colui che sia stato dichiarato in via definitiva contabilmente responsabile per fatti compiuti nella qualità di amministratore ovvero di impiegato dell'amministrazione regionale o di enti da essa dipendenti o vigilati e non abbia ancora estinto il relativo debito**. La normativa avrebbe violato – ad avviso del giudice *a quo* – gli artt. 3, 51, 122 Cost., nonché l'art. 5 del regio d.lgs. n. 455/1946 (Approvazione dello statuto della regione siciliana), per l'irragionevole disparità di trattamento riservata ai consiglieri regionali siciliani rispetto ai consiglieri delle regioni a statuto ordinario, ai consiglieri delle altre regioni autonome e ai membri dei consigli comunali, provinciali o di quartieri eletti nella regione siciliana. La Corte costituzionale afferma l'inammissibilità dei dubbi prospettati sotto diversi profili. **Quanto alla denunciata violazione delle norme dello Statuto regionale e dell'art. 122 Cost., rileva che il rimettente si sia limitato ad affermarne la lesione, senza argomentare le ragioni a sostegno delle censure denunciate. Quanto alla violazione degli artt. 3 e 51 Cost., ritiene che il quadro normativo, su cui il tribunale di Palermo ha prospettato l'irragionevolezza della lacuna, sia incompleto ed erroneo**. La ricostruzione, infatti, non tiene conto né dell'evoluzione della disciplina in materia di cause di incompatibilità di consiglieri regionali, originato, per le regioni ordinarie, dalla revisione dell'art. 122 Cost., né dà adeguatamente rilievo alla produzione legislativa delle regioni a statuto speciale. Inoltre la mancata considerazione, nell'ordinanza di rimessione, della l. n. 165/2004 (Disposizioni di attuazione dell'art. 122 primo comma Cost.) e l'erronea valutazione dell'art. 3, numero 5) della l. n. 154/1981 (Norme in materia di ineleggibilità ed incompatibilità alle cariche di consigliere regionale), compromettono l'iter logico argomentativo delle censure prospettate, le quali si fondano così sull'erronea premessa che il regime di incompatibilità dei consiglieri regionali sia tuttora caratterizzato da una rigida disciplina statale unitaria. Il nuovo assetto delle attribuzioni legislative in tale materia e l'ampio spazio lasciato alla legislazione regionale dall'intervenuta disciplina statale di cornice (l. n. 165/2004), relativamente alle cause di ineleggibilità e incompatibilità, hanno invece consentito nuove e diverse possibilità di intervento legislativo regionale. [A. Chiusolo]

LEGGE PINTO: RAGIONEVOLE ATTESA PER IL CITTADINO CREDITORE

Corte cost., sent. 6 giugno 2018 – 26 giugno 2018, n. 135, Pres. Lattanzi, red. Morelli

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

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 5-sexies, commi 1, 4, 5, 7 e 11, l. 24 marzo 2001, n. 89, introdotto dall'art. 1, comma 777, lettera l), l. 28 dicembre 2015, n. 208]

(Artt. 3, commi 1 e 2, 24, commi 1 e 2, 111, commi 1 e 2, 113, comma 2, 117, comma 1, Cost.)

Sono infondate le questioni sollevate dal TAR Liguria relativamente alle modifiche introdotte dalla legge 208/2015 alla c.d. Legge Pinto per quanto riguarda le **modalità di pagamento degli indennizzi per irragionevole durata del processo**. La norma censurata introduce alcune condizioni di tipo procedurale e temporale per la corresponsione del pagamento, subordinandola in particolare a: 1) il rilascio di una dichiarazione da parte del cittadino creditore (attestante la mancata riscossione di somme per il medesimo titolo, l'esercizio di azioni giudiziarie per lo stesso credito, l'ammontare degli importi che l'amministrazione è ancora tenuta a corrispondere, la modalità di riscossione prescelta); 2) il decorso di sei mesi dal rilascio della dichiarazione stessa, entro i quali è interdetta al cittadino qualsiasi azione diretta per il soddisfacimento del proprio credito.

La Corte esclude sia la lesione dell'art. 3, che dell'art. 24 Cost.

Quanto al primo, **non è condivisibile** l'interpretazione proposta dal giudice *a quo*, in assenza di diritto vivente, secondo cui il **termine di 6 mesi si sommerebbe a quello di 120 giorni** previsto in via generale dall'art. 14 d.l. 669 del 1996 per tutti i crediti vantati nei confronti di un'amministrazione dello Stato. Tale interpretazione non può essere condivisa, perché "pretende di desumere, per implicito, da una disposizione transitoria non censurata come tale ciò che la disciplina a regime non dice e [...] esplicitamente anzi smentisce". Non è inoltre irragionevole la previsione di un termine differenziato per i crediti da irragionevole durata del processo, in virtù del loro "chiaro carattere di specialità", rispetto agli altri crediti verso la P.A. La nuova procedura attua quindi un "**ragionevole bilanciamento** dell'interesse del creditore a realizzare il suo diritto [...] con l'interesse dell'amministrazione ad approntare un sistema di risposta, organico ed ordinato", con cui fronteggiare il "flusso abnorme" delle procedure relative ai crediti maturati in base alla Legge Pinto.

Va parimenti esclusa la lesione dell'**art. 24 Cost.**, dal momento che norma censurata, introducendo l'onere per il cittadino di collaborare con l'amministrazione, **non impedisce la tutela giurisdizionale, ma "la differisce e la rende anzi eventuale** in coerenza con gli obiettivi generali di razionalizzazione e semplificazione dell'attività amministrativa" (sentt. nn. 98/2014, 162/2016, 403/2007, 251/2003, 276/2000, 62/1998, 113/1997, 82/1992, 130/1970). [Marta Morvillo]

IL FINANZIAMENTO DELLE FUNZIONI NON FONDAMENTALI DELLE PROVINCE VA RIASSEGNATO ALLE REGIONI

Corte cost., sent. 9 maggio - 27 giugno 2018, n. 137, Pres. Lattanzi, red. de Pretis

Questione segnalata nel *Bollettino delle questioni pendenti* [n. 4/2017](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 16, co. 1 e 2, 39, 41 bis, 48, co. 4 e 6, lett. a), del decreto-legge 24/04/2017, n. 50, convertito, con mod., dalla legge 21/06/2017, n. 96]

(Artt. 3; 77, co. 2; 97; 114; 117, co. 2-4; 118; 119, co. 1-5; 20, co. 2 Cost; principio di leale collaborazione)

Molteplici i dubbi di costituzionalità risolti dal Giudice delle leggi su richiesta delle Regioni Liguria, Toscana, Campania, Veneto, Lombardia e Piemonte, due dei quali meritano una particolare menzione.

Anzitutto, «poiché l'interpretazione accolta dalla sentenza n. 205 del 2016 [...] non ha trovato riscontro nel successivo operato dello Stato», la Corte costituzionale, accogliendo (parzialmente) la questione di costituzionalità prospettata, ribadisce il dovere dello Stato di riassegnare alle Regioni e agli enti locali – che siano subentrati nell'esercizio delle funzioni non fondamentali delle Province – le risorse connesse allo svolgimento delle suddette funzioni, parte di quelle risorse versate allo Stato dalle Province e Città metropolitane in forza dell'art. 1, commi 418 e 419, legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015). In definitiva, «l'omissione del legislatore statale lede l'autonomia di spesa degli enti in questione (art. 119, primo comma, Cost.), perché la necessità di trovare risorse per le nuove funzioni comprime inevitabilmente le scelte di spesa relative alle funzioni preesistenti, e si pone altresì in contrasto con il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse, ricavabile dall'art. 119, quarto comma, Cost.». Resta nella disponibilità dello Stato l'individuazione del quantum da trasferire, secondo criteri riscontrabili. Viene inoltre citata la successiva sentenza n. 84 del 2018 che, nel dichiarare l'inammissibilità di similari questioni sollevate dalla Regione Lombardia per «genericità del petitum e per la natura discrezionale della scelta oggetto dell'intervento additivo richiesto», ha rivolto allo Stato un monito del medesimo tenore.

Altra previsione del decreto-legge, anch'essa impugnata, introduce un «meccanismo incentivante» in base al quale, «ai fini di coordinamento della finanza pubblica», lo Stato eroga a ciascuna Regione una quota corrispondente al 20% del fondo nazionale trasporti (fondo con cui lo Stato concorre a finanziare il trasporto pubblico locale, anche ferroviario, delle Regioni ordinarie) solo se la Regione, entro i termini fissati, certifica di aver a sua volta erogato a Province e Città metropolitane del proprio territorio le risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni non fondamentali a loro conferite dalle Regioni stesse, conformemente alla legge regionale di attuazione dell'Accordo intervenuto tra Stato e Regioni in sede di Conferenza unificata dell'11 settembre 2014. La disposizione viene censurata nella parte in cui stabilisce che la decurtazione da applicare in caso di inadempimento della Regione corrisponda alla quota fissa del 20%, a prescindere dall'effettiva consistenza dell'inadempimento, così gravando eccessivamente sulle Regioni incorse in un inadempimento di modeste dimensioni e irragionevolmente parificandole a Regioni rese responsabili della mancata erogazione di somme considerevolmente

maggiori. La Corte indica dunque che la decurtazione dovrà essere parametrata all'ammontare annuo della mancata erogazione da parte della Regione, fino alla misura massima del 20%. [S. Fabianelli]

IL PRINCIPIO DI TRASPARENZA COME GARANZIA AGLI EQUILIBRI DI BILANCIO

Corte cost., sent. 8 maggio – 27 giugno 2018, n. 138, Pres. Lattanzi, red. Carosi

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 6, c. 2°, della legge della Regione Piemonte 26/04/2017, n. 7.]

(Art. 81, c. 3 Cost.)

Con sentenza n. 138/2018, la Corte costituzionale dichiara non fondata la q.l.c. dell'art. 6, c. 2, della legge della Regione Piemonte n. 7/2017, in relazione all'art. 81, c. 3 Cost. A dire del ricorrente, la disposizione oggetto del giudizio, che predispone la diffusione informativa delle tecniche salvavita in ambito pediatrico, è priva di copertura finanziaria. Nel decidere, il Giudice delle leggi analizza il significato della disposizione impugnata, al di là della semplice previsione letterale per assegnare un significato «conforme a Costituzione e, ancor prima, a elementari canoni di razionalità». La legislazione regionale infatti prevede la copertura del servizio informativo di cui sopra, per il biennio 2017-2018, con risorse finanziarie provenienti dalla voce "Fondi e accantonamenti" 2017 (fondi di riserva), la cui consistenza consente la totale copertura del servizio. Inoltre, in via di generale, **«i principi contabili non vietano di coprire – attraverso l'utilizzazione del fondo di riserva – la spesa relativa a un esercizio successivo a quello in cui si effettua detto prelievo. Si tratta di una pratica che non collide con il principio di copertura di cui all'art. 81, terzo comma, Cost. poiché si limita alla conservazione, per l'impiego successivo, di una risorsa esistente e disponibile al momento di deliberazione della spesa»**. Nel dichiarare non fondata la q.l.c., il Giudice delle leggi non risparmia un monito al legislatore regionale. **«Una legge che istituisce un nuovo servizio [...] è un atto che incide sull'articolazione del bilancio, mutandone [...] le singole componenti. Per questo motivo la variazione dovrebbe essere illustrata in modo completo ed esaustivo, non limitandosi alla dimensione del prelievo dal fondo e all'assegnazione al pertinente programma, bensì corredandola dei nuovi stanziamenti conseguenti all'operazione modificativa»**. Da tempo infatti la Corte ribadisce che il principio di trasparenza è funzionale alla garanzia degli equilibri di bilancio. [Y. Guerra]