



**SEGRETERIATO GENERALE DELLA PRESIDENZA
DELLA REPUBBLICA**

**OSSERVATORIO SULLA
GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE**

A CURA DI

ANDREA ANTONUZZO
GIORGIO BONERBA
ROBERTO PROSSOMARITI

COORDINATORE
GUIDO RIVOSECCI

RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

La rassegna di giurisprudenza costituzionale vuole essere uno strumento di agile consultazione che metta in evidenza, nella forma concisa della massima, gli indirizzi giurisprudenziali consolidati e le più rilevanti novità emergenti dalle pronunce della Consulta che, per la tipologia e la natura delle questioni trattate, possono rivestire un particolare interesse per la vita e il funzionamento degli organi costituzionali e delle rispettive strutture amministrative di supporto.

In questo primo numero una sezione “Novità”, contenente le più significative e recenti decisioni riguardanti poteri o prerogative presidenziali o comunque temi di particolare rilievo politico-istituzionale, è preceduta da alcune aree tematiche omogenee nelle quali trovano collocazione sentenze più risalenti.

In particolare, nella sezione “*I poteri e le attribuzioni costituzionali del Presidente della Repubblica*” sono inserite le pronunce che hanno visto il Presidente della Repubblica quale parte direttamente coinvolta nel processo costituzionale. Si va, dunque, dalla sentenza n. 129 del 1981, che ha dichiarato legittima l’esonazione degli organi costituzionali dal giudizio di conto della Corte dei conti – con impostazione confermata da ultimo dalla sentenza n. 169 del 2018 –, alla sentenza n. 1 del 2013, che si è pronunciata nel senso della inutilizzabilità e immediata distruzione delle intercettazioni telefoniche, anche solo casuali, del Presidente della Repubblica. Rilevanti sono, in questo *excursus*, le decisioni sulla sospensione dei procedimenti penali pendenti a carico del Presidente per tutta la durata del suo mandato (sentt. n. 140 del 2003 e n. 262 del 2009), sulla responsabilità del Presidente per le dichiarazioni rese nel corso del mandato e sulla portata dell’immunità di cui all’art. 90 Cost. (sentt. n. 154 del 2004 e n. 190 del 2007), nonché sull’esercizio del potere di grazia (sent. n. 1 del 2006).

Nella sezione su “*Gli atti a firma presidenziale*” si è dato ampio spazio alla giurisprudenza costituzionale in materia di decretazione d’urgenza di cui all’art. 77 Cost., con particolare riferimento ai presupposti per l’esercizio del relativo potere e alle conseguenze della loro assenza. Non mancano, comunque, nella giurisprudenza della Corte pronunce su altri atti di pari rilevanza: sui decreti legislativi, assume un ruolo centrale la sentenza n. 250 del 2016; sulla natura del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, è d’obbligo il richiamo alla sentenza n. 73 del 2014; sulla sostituzione di un ministro sfiduciato dalle Camere, si rinvia alla sentenza n. 7 del 1996.

Infine, nell’ottica di fornire alcune coordinate di fondo sulla forma di Stato regionale e sulla sua evoluzione in seguito alla riforma del titolo V della Costituzione del 2001, si è predisposta un’apposita sezione sui “*Rapporti Stato-Regioni*”, nella quale sono condensate le principali pronunce della Corte in materia di esercizio delle competenze, di leale collaborazione, di sussidiarietà e di autonomia finanziaria.

Nella sezione “Novità”, infine, è fornita una selezione delle decisioni di maggiore rilievo a partire dalla seconda metà del 2017 fino a settembre 2018.

Per le pronunce delle prime tre sezioni si è scelto di riportare le massime ufficiali reperibili sul sito della Corte costituzionale, mentre le massime riguardanti le pronunce più recenti sono state formulate dai redattori, riproducendo, ove possibile, il tenore letterale dei passaggi chiave della decisione.

INDICE

Sommario

I POTERI E LE ATTRIBUZIONI COSTITUZIONALI DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Sentenza n. 129 del 1981	5
Sentenza n. 24 del 2004	7
Sentenza n. 154 del 2004	9
Sentenza n. 200 del 2006	10
Sentenza n. 290 del 2007	11
Sentenza n. 262 del 2009	12
Sentenza n. 1 del 2013	13
Sentenza n. 35 del 1962	16
Sentenza n. 7 del 1996	16
Sentenza n. 360 del 1996	18
Sentenza n. 171 del 2007	19
Sentenza n. 128 del 2008	21
Sentenza n. 22 del 2012	22
Sentenza n. 220 del 2013	23
Sentenza n. 32 del 2014	24
Sentenza n. 73 del 2014	26
Sentenza n. 250 del 2016	28

I RAPPORTI STATO-REGIONI

Sentenza n. 303 del 2003	31
Sentenza n. 36 del 2004	32
Sentenza n. 50 del 2005	33
Sentenza n. 365 del 2007	34
Sentenza n. 168 del 2009	34
Sentenza n. 198 del 2012	35
Sentenza n. 39 del 2014	36
Sentenza n. 88 del 2014	38
Sentenza n. 251 del 2016	39

NOVITÀ GIURISPRUDENZIALI

Sentenza n. 164 del 2017	40
Ordinanza n. 225 del 2017	41
Sentenza n. 262 del 2017	41

Sentenza n. 269 del 2017	43
Ordinanza n. 273 del 2017	44
Ordinanza n. 277 del 2017	45
Ordinanza n. 280 del 2017	46
Sentenza n. 10 del 2018	46
Sentenza n. 59 del 2018	47
Ordinanza n. 63 del 2018	48
Sentenza n. 103 del 2018	49
Sentenza n. 115 del 2018	52
Sentenza n. 117 del 2018	55
Sentenza n. 120 del 2018	56
Ordinanza n. 163 del 2018	57
Sentenza n. 169 del 2018	58
Sentenza n. 170 del 2018	60

I POTERI E LE ATTRIBUZIONI COSTITUZIONALI DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Sentenza n. 129 del 1981

Tipologia di giudizio: Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (Presidente della Repubblica, Camera dei deputati e Senato della Repubblica nei confronti della Corte dei conti – Sezione I giurisdizionale)*

Parametri costituzionali: Art. 103, comma 2, Costituzione

Tematica affrontata: Esenzione degli organi costituzionali dal giudizio di conto della Corte dei conti

La Corte costituzionale, nella pronuncia in oggetto, ha ritenuto che la Corte dei conti abbia invaso l'autonomia amministrativa e contabile costituzionalmente garantita al Presidente della Repubblica e alle due Camere. Tale invasione è consistita nell'aver sottoposto a giudizio contabile alcuni dipendenti delle tesorerie dei tre organi costituzionali. Il giudice delle leggi ha affermato che non spettano alla Corte dei conti la titolarità e l'esercizio di tale potere, dovendosi ritenere, al contrario, che gli apparati amministrativi serventi di organi costituzionali siano esenti dai giudizi di conto svolti dal giudice contabile. Nonostante manchi una specifica normativa costituzionale sul punto, deve ritenersi, infatti, che l'autonomia amministrativa e contabile degli organi costituzionali si fondi su una consuetudine costituzionale risalente al periodo pre-repubblicano.

Il fondamento normativo della giurisdizione contabile della Corte dei Conti posto nell'art. 103 comma 2, Cost., non risulta dotato di un'assoluta ed immediata operatività in tutti i casi. La pretesa capacità espansiva del T.U. n. 1214 del 1934, incontra i limiti dell'idoneità oggettiva delle materie e del rispetto delle norme e dei principi costituzionali (Sent. n. 110 del 1970, sent. n. 102 del 1977). L'autonomia ed indipendenza degli organi costituzionali di vertice va riconosciuta non soltanto nella potestà auto-organizzativa, ma anche nel momento applicativo di tale normazione, cui si riconnette l'esclusione di qualsiasi attivazione di rimedi amministrativi o giurisdizionali. **In relazione agli apparati serventi di organi costituzionali, l'esenzione dai giudizi di conto, pure in assenza di una normativa costituzionale dettagliata e specifica, integrata da principi non scritti, consolidatisi attraverso la ripetizione costante dei comportamenti uniformi, è il diretto riflesso dell'autonomia degli organi costituzionali di vertice.** La deroga all'art. 103 comma 2 discende dal riferimento all'art. 64 della Costituzione, per cui "ciascuna camera adotta il proprio regolamento", e dalla **necessaria autonomia organizzativa della Presidenza della Repubblica** (L. n. 1077 del 1948), **i cui regolamenti, per quanto non assimilabili ai regolamenti delle Camere, debbono considerarsi sorretti da un implicito fondamento costituzionale.** **Non spetta, pertanto, alla Corte dei Conti il potere di sottoporre a giudizio contabile i tesorieri della Presidenza della Repubblica, della Camera e del Senato.** Vanno annullati i decreti con cui la Sezione prima giurisdizionale, ha prescritto un termine di sei mesi per la presentazione dei conti relativi alle gestioni che vanno dal 1969 al 1977, nonché la nota 21 marzo 1980 del direttore della Segreteria presso la Procura generale della Corte dei conti. (Massima n. 9660)

**In sede di ammissibilità, con ordinanza n. 150 del 1980, la Corte aveva statuito quanto segue:*

In un giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, promosso con ricorso del Presidente della Repubblica, è **inammissibile la partecipazione del Segretario generale alla Presidenza, in quanto trattasi di funzionario, nominato e revocato con decreto del Presidente, al quale, pertanto, non compete di dichiarare definitivamente, né concorrere a manifestare, la volontà del potere di appartenenza.** (Massima 14495)

Sentenza n. 24 del 2004

Tipologia di giudizio: Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

Norma impugnata: Art. 1, comma 2, in relazione al comma 1, legge 20 giugno 2003, n. 140*

Parametri costituzionali: Artt. 3, 24, 68, 90, 96, 111, 112, 117, 138 Costituzione; art. 3 legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1

Tematica affrontata: Sospensione dei procedimenti penali per le alte cariche dello Stato

***L'articolo 1, commi 1 e 2, della legge n. 140 del 2003**, oggetto di impugnazione nel giudizio in via incidentale promosso dal Tribunale penale di Milano e deciso dalla Corte con la pronuncia in oggetto, disponeva quanto segue:

“Non possono essere sottoposti a processi penali, per qualsiasi reato anche riguardante fatti antecedenti l'assunzione della carica o della funzione, fino alla cessazione delle medesime: il Presidente della Repubblica, salvo quanto previsto dall'articolo 90 della Costituzione, il Presidente del Senato della Repubblica, il Presidente della Camera dei deputati, il Presidente del Consiglio dei ministri, salvo quanto previsto dall'articolo 96 della Costituzione, il Presidente della Corte costituzionale.

Dalla data di entrata in vigore della presente legge sono sospesi, nei confronti dei soggetti di cui al comma 1 e salvo quanto previsto dagli articoli 90 e 96 della Costituzione, i processi penali in corso in ogni fase, stato o grado, per qualsiasi reato anche riguardante fatti antecedenti l'assunzione della carica o della funzione, fino alla cessazione delle medesime”.

È costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 2, della legge 20 giugno 2003, n. 140, in quanto, fatti salvi gli articoli 90 e 96 della Costituzione, dispone la sospensione, dall'entrata in vigore della legge stessa, dei processi penali in corso nei confronti dei soggetti di cui al comma 1, in ogni fase, stato e grado, per qualsiasi reato, anche riguardante fatti antecedenti l'assunzione della carica o della funzione, fino alla cessazione delle medesime. La misura predisposta dalla normativa censurata, infatti **(sospensione generale, automatica e di durata non determinata del processo penale, in relazione alla coincidenza delle condizioni di imputato e di titolare di una delle cinque più alte cariche dello Stato, con l'intento della tutela dell'apprezzabile**

interesse del sereno svolgimento delle rilevanti funzioni inerenti a quelle cariche, tutelabile in armonia con i principi fondamentali dello Stato di diritto, rispetto al cui migliore assetto la protezione è strumentale), **creando un regime differenziato riguardo all'esercizio della giurisdizione, in particolare di quella penale** (regolato, nel nostro ordinamento, sotto più profili da precetti costituzionali e rispetto a cui, fin dalle origini della formazione dello Stato di diritto, sta il principio di parità di trattamento), **incide, menomandolo, sul diritto di difesa dell'imputato**, essendo ininfluyente, in considerazione dell'interesse generale sotteso alle questioni di legittimità costituzionale, l'atteggiamento difensivo da questi concretamente assunto in giudizio (nell'alternativa tra continuare a svolgere l'alto incarico sotto il peso di un'imputazione oppure dimettersi dalla carica, rinunciando al godimento di un diritto garantito dall'art. 51 della Costituzione). **Risulta, altresì, sacrificato il diritto della parte civile** (la quale, anche ammessa la possibilità di trasferimento dell'azione in sede civile, deve soggiacere alla sospensione prevista dal comma 3 dell'art. 75 del codice di procedura civile). Né all'effettività dell'esercizio della giurisdizione sono indifferenti i tempi del processo, non potendosi sostenere, al contrario, che nessun diritto sia dalla legge impugnata definitivamente sacrificato e nessun principio costituzionale per sempre negletto. La norma censurata, d'altra parte, **in contrasto anche sotto altro profilo con l'articolo 3 della Costituzione, accomuna in unica disciplina cariche diverse non solo per le fonti di investitura ma anche per la natura delle funzioni, distinguendo, per la prima volta, sotto il profilo della parità rispetto ai principi fondamentali della giurisdizione, i Presidenti delle Camere, del Consiglio dei ministri e della Corte costituzionale rispetto agli altri componenti degli organi da loro presieduti**; essa manifesta, peraltro, gravi elementi di intrinseca irragionevolezza a proposito del silenzio sul secondo comma dell'art. 3 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, che ha esteso a tutti i giudici della Corte costituzionale il godimento dell'immunità accordata nel secondo comma dell'art. 68 della Costituzione ai membri delle due Camere. La fondatezza della questione in riferimento agli articoli 3 e 24 della Costituzione fa restare assorbito ogni altro profilo di illegittimità costituzionale. (Massima 28334)

È costituzionalmente illegittimo, in via consequenziale, l'art. 1, comma 1, della legge 20 giugno 2003, n. 140. Detta disposizione si inserisce, infatti, insieme a quella di cui al comma 2, dichiarato costituzionalmente illegittimo, in un contesto normativo le cui articolazioni, riferite, quanto al primo comma, alla non sottoponibilità

a processo e, quanto al secondo comma, alla sospensione dei processi eventualmente già in corso, **sono dirette alla medesima sostanziale finalità, hanno lo stesso ambito soggettivo di applicazione ed entrano in contrasto con gli stessi precetti costituzionali.** (Massima 28335)

È costituzionalmente illegittimo, in via consequenziale, l'art. 1, comma 3, della legge 20 giugno 2003, n. 140, in quanto prevede la sospensione della prescrizione per il tempo di applicazione delle misure di cui ai primi due commi dello stesso articolo. Caducati, infatti, questi ultimi, detta disposizione non ha alcuna autonomia applicativa. (Massima 28336)

Sentenza n. 154 del 2004

Tipologia di giudizio: Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (Presidente della Repubblica emerito nei confronti della Corte di Cassazione – sez. III civile)

Parametri costituzionali: Art. 90 Costituzione

Tematica affrontata: Responsabilità civile del Presidente della Repubblica per dichiarazioni rese nel corso del mandato

Nel **giudizio per conflitto tra poteri dello Stato** avente ad oggetto pronunce dell'autorità giudiziaria che si sostiene abbiano leso la prerogativa della irresponsabilità del Presidente della Repubblica garantita dall'art. 90 della Costituzione, la **legittimazione attiva – di norma riconosciuta soltanto a chi impersona il potere delle cui attribuzioni si discute, nel momento in cui il ricorso viene proposto – può eccezionalmente estendersi a chi ha cessato di ricoprire la carica, nelle particolari situazioni**, come quella che si verifica nel caso di specie, in cui concorrono le seguenti due circostanze: a) la controversia sulle attribuzioni e sulla loro ipotizzata lesione coincide con una controversia circa l'applicabilità, nel caso concreto, di una norma costituzionale la cui portata si sostanzia nell'escludere o nel limitare, in via di eccezionale prerogativa, la responsabilità della persona fisica titolare della carica costituzionale per atti da essa compiuti; b) vi è **coincidenza fra la persona fisica della cui responsabilità si discute, e il titolare, nel momento in cui è stato compiuto l'atto da cui si fa**

discendere la responsabilità, della carica monocratica alla quale la norma costituzionale collega la prerogativa della immunità. (Massima 28478)

Spetta all'autorità giudiziaria, investita di controversie sulla responsabilità del Presidente della Repubblica in relazione a dichiarazioni da lui rese durante il mandato, accertare se le dichiarazioni medesime costituiscano esercizio delle funzioni, o siano strumentali ed accessorie ad una funzione presidenziale, e solo in caso di accertamento positivo ritenerle coperte dalla immunità del Presidente della Repubblica, di cui all'art. 90 della Costituzione. Infatti la giurisdizione costituzionale sui conflitti non è istituito che sostituisca l'esercizio della funzione giurisdizionale là dove siano in gioco diritti dei soggetti di cui si chiedi l'accertamento e il ristoro (e l'azione di responsabilità integra tipicamente tale fattispecie), ma vale solo a restaurare la corretta osservanza delle norme costituzionali nei casi in cui, in concreto, a causa di un cattivo esercizio della funzione giurisdizionale, questa abbia dato luogo ad una illegittima menomazione delle attribuzioni costituzionali di un altro potere. (Massima 28479)

Sentenza n. 200 del 2006

Tipologia di giudizio: Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (Presidente della Repubblica nei confronti del Ministro della Giustizia)

Parametri costituzionali: Artt. 87 e 89 Costituzione

Tematica affrontata: Potere di grazia

Non spetta al Ministro della Giustizia di impedire la prosecuzione del procedimento volto alla adozione della determinazione del Presidente della Repubblica relativa alla concessione della grazia ad Ovidio Bompressi e conseguentemente va annullata l'impugnata nota ministeriale del 24 novembre 2004, con la quale il Ministro della Giustizia aveva opposto il proprio rifiuto di dare corso alla predetta determinazione del Capo dello Stato. Ed invero, una volta recuperato l'atto di clemenza alla sua funzione di mitigare o elidere il trattamento sanzionatorio per eccezionali ragioni umanitarie, risulta evidente la necessità di riconoscere nell'esercizio di tale potere - conformemente anche alla lettera dell'art. 87, undicesimo comma, Cost. - una potestà decisionale del Capo dello Stato, quale organo *super partes*, «rappresentante dell'unità nazionale», estraneo a quello che viene definito il

"circuito" dell'indirizzo politico-governativo, e che in modo imparziale è chiamato ad apprezzare la sussistenza in concreto dei presupposti umanitari che giustificano l'adozione del provvedimento di clemenza, sicché, qualora il Presidente della Repubblica abbia sollecitato il compimento dell'attività istruttoria ovvero abbia assunto direttamente l'iniziativa di concedere la grazia, il Guardasigilli, non potendo rifiutarsi di dare corso all'istruttoria e di concluderla, determinando così un arresto procedimentale, può soltanto rendere note al Capo dello Stato le ragioni di legittimità o di merito che, a suo parere, si oppongono alla concessione del provvedimento, in quanto ammettere che il Ministro possa o rifiutarsi di compiere la necessaria istruttoria o tenere comunque un comportamento inerte, equivarrebbe ad affermare che egli disponga di un inammissibile potere inibitorio, una sorta di potere di veto, in ordine alla conclusione del procedimento volto all'adozione del decreto di concessione della grazia voluto dal Capo dello Stato. **Il Presidente della Repubblica, dal canto suo, nella delineata ipotesi in cui il Ministro Guardasigilli gli abbia fatto pervenire le sue motivate valutazioni contrarie all'adozione dell'atto di clemenza, ove non le condivida, adotta direttamente il decreto concessorio, esternando nell'atto le ragioni per le quali ritiene di dovere concedere ugualmente la grazia,** malgrado il dissenso espresso dal Ministro, con la conseguenza che, a fronte della determinazione presidenziale favorevole alla adozione dell'atto di clemenza, la controfirma del decreto concessorio, da parte del Ministro della Giustizia, costituisce l'atto con il quale il Ministro si limita ad attestare la completezza e la regolarità dell'istruttoria e del procedimento seguito e che **l'assunzione della responsabilità politica e giuridica del Ministro controfirmante,** a norma dell'art. 89 della Costituzione, **trova il suo naturale limite nel livello di partecipazione del medesimo al procedimento di concessione dell'atto di clemenza.** (Massima 30413)

Sentenza n. 290 del 2007

Tipologia di giudizio: Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (Presidente della Repubblica emerito nei confronti della Corte di Appello di Roma – Sez. II civile)

Parametri costituzionali: Art. 90 Costituzione

Tematica affrontata: Responsabilità civile del Presidente della Repubblica per dichiarazioni rese nel corso del mandato

È inammissibile il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato proposto dal senatore Francesco Cossiga, in qualità di ex Presidente della Repubblica, in relazione alla sentenza della Corte d'appello di Roma del 23 settembre 2004, n. 4024. Premesso che **i conflitti intersoggettivi aventi ad oggetto atti di natura giurisdizionale non possono risolversi in mezzi impropri di censura del modo di esercizio della funzione giurisdizionale, perché avverso gli errori in iudicando di diritto sostanziale o processuale valgono i rimedi consueti riconosciuti dagli ordinamenti processuali delle diverse giurisdizioni**, nella specie il ricorrente, il quale, con la sentenza impugnata - resa in sede di rinvio a seguito di annullamento da parte della Corte di cassazione di precedente sentenza della stessa Corte d'appello di Roma -, è stato condannato al risarcimento del danno morale in relazione a dichiarazioni rese quando ricopriva la carica di Presidente della Repubblica, si duole del mancato rispetto, da parte della Corte d'appello, dei principi di diritto stabiliti dalla Corte di cassazione, e chiede quindi alla Corte costituzionale di sostituirsi al giudice di legittimità nel controllo della corretta applicazione dei principi di diritto enunciati dallo stesso giudice (Massima 31581).

Sentenza n. 262 del 2009

Tipologia di giudizio: Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

Norma impugnata: Art. 1, commi 1 e 7, legge 23 luglio 2008, n. 124

Parametri costituzionali: Artt. 3, 138 Costituzione

Tematica affrontata: Sospensione dei procedimenti penali per le alte cariche dello Stato

È costituzionalmente **illegittimo, per violazione del combinato disposto degli artt. 3 e 138 Cost.**, l'art. 1 della legge 23 luglio 2008, n. 124, che prevede che **i processi penali nei confronti del Presidente della Repubblica, del Presidente del Senato, del Presidente della Camera dei deputati e del Presidente del Consiglio dei ministri sono sospesi dalla data di assunzione e fino alla cessazione dalla carica e che la sospensione si applica anche ai processi per fatti antecedenti l'assunzione della carica. Le prerogative di organi costituzionali, in quanto derogatorie al principio di eguaglianza, devono essere stabilite con norma costituzionale, mentre il legislatore ordinario può solo intervenire per attuare, sul piano procedimentale, il dettato costituzionale, essendogli preclusa ogni integrazione o estensione dello stesso.** La norma denunciata, la cui ratio, al pari di quella della norma oggetto della sentenza n. 24 del 2004, è quella di proteggere la funzione pubblica, assicurando ai titolari di alcune alte

cariche il sereno svolgimento delle loro funzioni attraverso l'attribuzione di uno specifico status protettivo, costituisce una prerogativa, in quanto introduce **un'ipotesi di sospensione del processo penale che si risolve in una deroga al principio di eguaglianza**. Infatti, la sospensione dei processi è derogatoria rispetto al regime processuale comune e, **applicandosi solo ai titolari di quattro cariche dello Stato, introduce un'evidente disparità di trattamento tra essi e gli altri cittadini che, pure, svolgono attività che la Costituzione considera parimenti impegnative e doverose**. Inoltre, la violazione del principio di eguaglianza rileva anche con riferimento alle alte cariche prese in considerazione, sotto il profilo sia della disparità fra i Presidenti e i componenti degli organi costituzionali, sia della parità di trattamento tra cariche tra loro disomogenee. Restano assorbite le questioni relative all'irragionevolezza intrinseca della disciplina e ogni altra questione non esaminata (Massima 33996).

Sentenza n. 1 del 2013

Tipologia di giudizio: Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (Presidente della Repubblica nei confronti della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Palermo)

Parametri costituzionali: Art. 90 Costituzione

Tematica affrontata: Intercettazioni telefoniche casuali del Presidente della Repubblica

È priva di pregio l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Palermo nell'ambito del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Presidente della Repubblica e fondata sul preteso carattere "premature" del conflitto in quanto asseritamente riferito alla "mera dichiarazioni di intenti" di procedere alla distruzione delle intercettazioni di conversazioni del Capo dello Stato con le formalità di legge. Premesso che **la costante giurisprudenza costituzionale ritiene sufficiente ai fini della sussistenza dell'interesse a ricorrere anche la sola minaccia di lesione della sfera di attribuzioni, purché attuale e concreta, nel caso in esame** poiché il comportamento della Procura di Palermo è inequivocabilmente espressivo della rivendicazione del potere-dovere di attivare le procedure di cui agli artt. 268 commi 4 e seguenti e 269, comma 2, c.p.p., **la lesione temuta che il conflitto mira a scongiurare si connette proprio alla rivelazione del contenuto dei colloqui presidenziali ad ulteriori soggetti** che inevitabilmente deriverebbe dal ricorso a dette

procedure con il conseguente rischio di una loro generale diffusione, cosicché la reazione successiva al provvedimento del giudice sarebbe chiaramente tardiva, essendosi la lesione oramai irrimediabilmente prodotta (Massima 36857).

Non spettava alla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Palermo di valutare la rilevanza delle intercettazioni di conversazioni telefoniche del Presidente della Repubblica, operate nell'ambito del procedimento penale n. 11609/08. Non spettava, altresì, alla stessa Procura della Repubblica di omettere di chiedere al giudice l'immediata distruzione della documentazione relativa alle intercettazioni indicate, ai sensi dell'art. 271, comma 3, del codice di procedura penale, senza sottoposizione della stessa al contraddittorio tra le parti e con modalità idonee ad assicurare la segretezza del contenuto delle conversazioni intercettate. Invero dall'insieme dei principi costituzionali emerge che al Presidente della Repubblica, collocato al di fuori dei tradizionali poteri dello Stato e al di sopra delle parti politiche, sono attribuiti poteri di moderazione e stimolo, raccordo e persuasione, nei confronti degli altri poteri e che il suo ruolo di garante dell'equilibrio costituzionale e di "magistratura di influenza" richiede che egli affianchi, ai propri poteri formali che si estrinsecano nell'emanazione di atti determinati e puntuali, un uso discreto del "potere di persuasione" composto essenzialmente da attività informali fatte di incontri, comunicazioni, raffronti dialettici, per la cui efficacia e praticabilità sono essenziali la discrezione e la riservatezza di tal che il Presidente deve poter contare sulla assoluta riservatezza delle proprie comunicazioni. Il silenzio della Costituzione in ordine alla previsione di strumenti per rimuovere la preclusione all'utilizzo, nei confronti del Presidente, di mezzi di ricerca della prova invasivi, a differenza di quanto avviene per i membri del Parlamento e del Governo, e la mancanza di limitazioni esplicite per categorie di reati stabilite da norme costituzionali, lungi dal rappresentare una lacuna, è espressione della inderogabilità, in linea di principio, della riservatezza della sfera di comunicazioni del supremo garante dell'equilibrio tra poteri dello Stato, essendo l'unica eccezione a tale principio quella prevista allo scopo di accertare i reati di alto tradimento e attentato alla Costituzione di cui all'art. 90 Cost., laddove possono essere utilizzate anche le intercettazioni telefoniche previa deliberazione del Comitato parlamentare di cui all'art. 12 l. cost. n. 1 del 1953 e solo dopo che la Corte costituzionale abbia sospeso il Presidente dalla carica; previsione questa la quale implica che per tutte le altre fattispecie non sia possibile ipotizzare un

livello di tutela inferiore. **Nessuna rilevanza assume in proposito il carattere meramente casuale dell'intercettazione, atteso che il livello di salvaguardia non può abbassarsi in seguito a circostanze del tutto causali e imprevedibili**, cosicché, in tal caso, **il divieto di intercettazione impone all'autorità giudiziaria di non aggravare il vulnus alla riservatezza concretizzatosi nella captazione delle comunicazioni, adottando tutte le misure necessarie e utili per impedire la diffusione del contenuto delle intercettazioni, e, in particolare, l'obbligo di distruggere nel più breve tempo le registrazioni casualmente effettuate** attraverso la procedura prevista dall'art. 271, comma 3, c.p.p. la quale nel caso di intercettazioni inutilizzabili per ragioni di ordine sostanziale, come quelle oggetto del presente conflitto, deve avvenire **sotto il controllo del giudice e con l'esclusione della procedura camerale "partecipata", venendo altrimenti vanificato l'obiettivo di tutela di principi e diritti di rilievo costituzionale** (Massima 36859).

GLI ATTI A FIRMA PRESIDENZIALE

Sentenza n. 35 del 1962

Tipologia di giudizio: Giudizio per conflitto di attribuzione tra enti (Regione Sicilia nei confronti dello Stato)

Parametri costituzionali: Artt. 87, 92, 95, 100 Costituzione

Tematica affrontata: Attribuzioni amministrative del Presidente della Repubblica

Ancorché ai sensi degli artt. 92 e 95 Cost., concernenti rispettivamente la composizione del Governo e le funzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri, **il Presidente della Repubblica non sia da considerare come organo del Governo, ne' come organo della Pubblica Amministrazione**, tuttavia l'attuale sistema costituzionale non esclude che al Capo dello Stato, conformemente alla prassi seguita fin dalla entrata in vigore della Corte costituzionale, oltre che degli atti in normazione generale da questa espressamente indicati (art. 87, quinto comma, Cost.), **sia demandata da particolari disposizioni di legge ordinaria la forma di provvedimenti attinenti all'esercizio di potestà amministrativa in casi di speciale rilievo**. Non è pertanto fondata la questione di legittimità costituzionale, in relazione agli articoli predetti della Costituzione, dell'art. 3, primo comma, della legge 21 marzo 1958, n. 259, il quale deferisce al Capo dello Stato la firma dei provvedimenti, aventi riflessi di carattere politico in relazione al potere di controllo del Parlamento, mediante i quali sono determinati gli enti pubblici sottoposti al sindacato finanziario della Corte dei conti. (Massima 1501)

Sentenza n. 7 del 1996

Tipologia di giudizio: Giudizio per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato (Ministro della Giustizia nei confronti del Senato della Repubblica, del Presidente del Consiglio dei ministri e del Presidente della Repubblica)

Parametri costituzionali: Artt. 95, 107 e 110 Costituzione

Tematica affrontata: Sfiducia individuale a Ministro

Spetta a ciascuna Camera approvare una mozione di sfiducia anche nei confronti di un singolo Ministro e, pertanto, spettava al Senato approvare la mozione di sfiducia nei confronti del Ministro di grazia e giustizia votata il 19 ottobre 1995. **Il fatto che l'istituto della sfiducia individuale non sia stato tradotto in una espressa previsione non porta a farlo ritenere fuori dal quadro costituzionale.** La Costituzione, nel prevedere, all'art. 95, secondo comma, la responsabilità collegiale e la responsabilità individuale, conferisce sostanza alla responsabilità politica dei ministri, nella duplice veste di componenti della compagine governativa da un canto e di vertici dei rispettivi dicasteri dall'altro. **L'attività collegiale del Governo e l'attività individuale del singolo ministro - svolgendosi in armonica correlazione - si raccordano all'unitario obiettivo della realizzazione dell'indirizzo politico a determinare il quale concorrono Parlamento e Governo: la collegialità stessa è metodo dell'azione dell'esecutivo che può essere infranto proprio dal comportamento dissonante del singolo, e il recupero dell'unitarietà di indirizzo può essere favorito proprio dal ricorso, quando una delle Camere lo ritenga opportuno, all'istituto della sfiducia individuale.** La sfiducia - quali che ne possano essere le varianti, di atto indirizzato al Governo ovvero al singolo ministro - comporta un giudizio soltanto politico; e, in ogni caso, la doglianza con la quale il ricorrente deduce che si sarebbe fatto ricorso all'istituto della mozione di sfiducia in vista di un risultato improprio, si risolve in una prospettazione di per se' inammissibile, perché presuppone la sindacabilità nelle ragioni e nel fine dell'iniziativa assunta dal Senato. L'atto oggetto del ricorso contiene valutazioni del Senato che, proprio perché espressione della politicità dei giudizi a quest'ultimo spettanti, si sottraggono, in questa sede, a qualsiasi controllo attinente al profilo teleologico. Nel caso della mozione di sfiducia, si tratta di un atto che va annoverato fra gli strumenti funzionali al ruolo proprio delle Camere di verificare la consonanza con il Governo rispetto all'indirizzo politico, il cui svolgimento spetta a quest'ultimo; ruolo che muove dall'approvazione del programma governativo e che, attraverso successive specificazioni, integrazioni ed anche modifiche degli orientamenti dettati, si traduce in un apprezzamento continuo e costante dell'attività svolta. (Massima 23830)

Spetta al Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, sostituire il Ministro nei cui confronti una Camera abbia approvato una mozione di sfiducia, quando questi non si sia dimesso e, pertanto, spettava al Presidente della

Repubblica adottare, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, il decreto col quale è stata conferita al medesimo Presidente del Consiglio dei Ministri la titolarità 'ad interim' del Ministero di grazia e giustizia, in sostituzione del Ministro, nei cui confronti il Senato aveva approvato la mozione di sfiducia. Il venir meno della fiducia del Parlamento, presupposto indefettibile per la permanenza in carica del Governo e dei Ministri, dà luogo, per il Governo, all'obbligo di dimissioni, che si configurano come atto dovuto in base ad una regola fondamentale del regime parlamentare: benché non espressamente previsto, esso discende, oltre che dal principio sancito dal primo comma dell'art. 94 Cost., dall'argomento desumibile *a contrario* dal quarto comma, secondo il quale “*Il voto contrario di una o d'entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni*”. Ma **poiché la revoca della fiducia, che esaurisce i suoi effetti nell'ambito del rapporto Parlamento-Governo, non comporta la caducazione dell'atto di nomina, in mancanza delle dimissioni, il Presidente della Repubblica, nell'esercizio dei poteri tipici del ruolo suo proprio di garante della Costituzione, all'esito di un procedimento complesso - attivato dalla presa d'atto della sfiducia espressa dal Parlamento nei confronti del Ministro della giustizia, e su iniziativa del Presidente del Consiglio dei Ministri -, investito della proposta di sostituzione, solleva il Ministro dall'incarico e provvede alla sua sostituzione in conformità.** (Massima 23831)

Sentenza n. 360 del 1996

Tipologia di giudizio: Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

Norme impugnate: decreto legge 8 novembre 1995, n. 463

Parametri costituzionali: Art. 77 Costituzione

Tematica affrontata: Reiterazione decreti legge non convertiti

Devono considerarsi costituzionalmente illegittimi, per violazione dell'art. 77 Cost., i decreti legge iterati o reiterati, quando tali decreti, considerati nel loro complesso o in singole disposizioni, abbiano sostanzialmente riprodotto, in assenza di nuovi (e sopravvenuti) presupposti straordinari di necessità ed urgenza, il contenuto normativo di un decreto-legge che abbia perso efficacia a seguito della mancata conversione, in quanto il decreto-legge iterato o reiterato - per il fatto di riprodurre (nel suo complesso o in singole disposizioni) il contenuto di un decreto-legge non convertito, senza introdurre variazioni sostanziali - collide con la

previsione costituzionale sia perché altera la natura provvisoria della decretazione d'urgenza, procrastinando, di fatto, il termine invalicabile previsto dalla Costituzione per la conversione in legge; sia perché toglie valore al carattere "straordinario" dei requisiti della necessità e dell'urgenza, posto che la reiterazione viene a stabilizzare e a prolungare nel tempo il richiamo ai motivi già posti a fondamento del primo decreto; sia perché attenua la sanzione della perdita retroattiva di efficacia del decreto non convertito, posto che il ricorso ripetuto alla reiterazione suscita nell'ordinamento l'aspettativa di consolidamento degli effetti determinati dalla decretazione d'urgenza mediante la sanatoria finale della disciplina reiterata; sia perché **la prassi della reiterazione**, tanto più se diffusa e prolungata nel tempo, **incide sugli equilibri istituzionali, alterando i caratteri della stessa forma di governo** e l'attribuzione della funzione legislativa ordinaria al Parlamento (art. 70 Cost.); sia, infine, perché siffatta prassi, se diffusa e prolungata, intacca anche la certezza del diritto nei rapporti fra i diversi soggetti, per l'impossibilità di prevedere la durata nel tempo delle norme reiterate e l'esito finale del processo di conversione, con conseguenze ancora più gravi nei casi in cui il decreto reiterato incida nella sfera dei diritti fondamentali, nella materia penale, o sia, comunque, tale da determinare effetti irreversibili in ipotesi di mancata conversione finale. (Massima 22912)

Sentenza n. 171 del 2007

Tipologia di giudizio: Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

Norme impugnate: Art. 7, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 2004, n. 140.

Parametri costituzionali: Art. 77 Costituzione

Tematica affrontata: Sindacabilità dei presupposti per l'adozione di un decreto legge

L'esistenza dei requisiti della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza, che legittimano il Governo ad adottare, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, che perdono efficacia se non convertiti in legge entro sessanta giorni, **può essere oggetto di scrutinio di costituzionalità**, in quanto, secondo la nostra Costituzione, l'attribuzione della funzione legislativa al Governo ha carattere derogatorio rispetto all'essenziale attribuzione al Parlamento della funzione di porre le norme primarie nell'ambito delle competenze dello Stato centrale. Il

predetto accertamento non sostituisce e non si sovrappone a quello iniziale del Governo e a quello successivo del Parlamento in sede di conversione - in cui le valutazioni politiche potrebbero essere prevalenti - ma deve svolgersi su un piano diverso, con la funzione di preservare l'assetto delle fonti normative e, con esso, il rispetto dei valori a tutela dei quali detto compito è predisposto. Inoltre, **poiché la straordinarietà del caso, tale da imporre la necessità di dettare con urgenza una disciplina in proposito, può essere dovuta ad una pluralità di situazioni (eventi naturali, comportamenti umani e anche atti e provvedimenti di pubblici poteri) in relazione alle quali non sono configurabili rigidi parametri, valevoli per ogni ipotesi, il difetto dei presupposti di legittimità della decretazione d'urgenza può essere oggetto di scrutinio di costituzionalità, solo quando risulti in modo evidente.** (Massima 31329)

Il difetto dei requisiti del «caso straordinario di necessità e d'urgenza» che legittimano l'emanazione del decreto-legge, una volta intervenuta la conversione, si traduce in un vizio in procedendo della relativa legge. Il suddetto principio è funzionale alla tutela dei diritti e caratterizza la configurazione del sistema costituzionale nel suo complesso. Infatti, l'opposto orientamento, secondo cui la legge di conversione sana in ogni caso i vizi del decreto, comporta l'attribuzione in concreto al legislatore ordinario del potere di alterare il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione delle fonti primarie. Inoltre, in considerazione del fatto che in una Repubblica parlamentare, quale quella italiana, il Governo deve godere della fiducia delle Camere e che il decreto-legge comporta una sua particolare assunzione di responsabilità, si deve concludere che le disposizioni della legge di conversione in quanto tali - nei limiti, cioè, in cui non incidano in modo sostanziale sul contenuto normativo delle disposizioni del decreto, come nel caso in esame - non possono essere valutate, sotto il profilo della legittimità costituzionale, autonomamente da quelle del decreto stesso. Infatti, l'immediata efficacia del decreto-legge condiziona l'attività del Parlamento, che si trova a compiere le proprie valutazioni e a deliberare con riguardo ad una situazione modificata da norme poste da un organo cui di regola, quale titolare del potere esecutivo, non spetta emanare disposizioni aventi efficacia di legge. (Massima 31330)

Sentenza n. 128 del 2008

Tipologia di giudizio: Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

Norme impugnate: Art. 18, commi 2 e 3, decreto legge 3 ottobre 2006, n. 262; art. 2, commi 105 e 106, decreto legge 3 ottobre 2006, n. 262, nel testo sostituito, in sede di conversione, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286

Parametri costituzionali: Art. 77 Costituzione

Tematica affrontata: Sindacabilità dei presupposti per l'adozione di un decreto legge ed esclusione dell'efficacia sanante della legge di conversione

Sono costituzionalmente illegittimi, per violazione dell'art. 77, secondo comma, della Costituzione l'art. 18, commi 2 e 3, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 e l'art. 2, commi 105 e 106, dello stesso decreto-legge, nel testo sostituito, in sede di conversione, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286. Premesso che **la preesistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità costituzionale dell'adozione del predetto atto**, di modo che l'eventuale evidente mancanza di quel presupposto configura in primo luogo un vizio di illegittimità costituzionale del decreto-legge che risulti adottato al di fuori dell'ambito applicativo costituzionalmente previsto, e premesso altresì che **il difetto di presupposti, una volta intervenuta la conversione, si traduce in un vizio in procedendo della relativa legge, dovendosi escludere l'eventuale efficacia sanante di quest'ultima**, difettano in relazione alle disposizioni censurate i suddetti presupposti giacché la previsione secondo cui al fine di garantire la celere ripresa delle attività culturali di pubblico interesse presso il teatro Petruzzelli di Bari, a decorrere dall'entrata in vigore del suddetto decreto, il Comune di Bari acquista la proprietà dell'intero immobile sede del predetto teatro, ivi incluse tutte le dotazioni strumentali e le pertinenze, libera da ogni peso, condizioni e diritti di terzi, è priva di collegamento formale con le tematiche della finanza pubblica richiamate dall'epigrafe del decreto impugnato e dallo stesso preambolo. (Massima 32359)

**In punto di ammissibilità, la Corte ha statuito quanto segue:*

Nel giudizio incidentale di costituzionalità l'intervento di un soggetto che non rivesta la qualità di parte nel giudizio principale è ammissibile solo se l'interveniente sia titolare di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio. Alla stregua di tale criterio, è ammissibile l'intervento davanti alla Corte del comproprietario del teatro Petruzzelli, in qualità di titolare del diritto che è stato soppresso con l'espropriazione disposta dall'atto legislativo oggetto della questione di legittimità costituzionale. (Massima 32355)

Sentenza n. 22 del 2012

Tipologia di giudizio: Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Norme impugnate: Art. 5, comma 5-quinquies, legge 24 febbraio 1992, n. 225

Parametri costituzionali: Art. 77 Costituzione

Tematica affrontata: Decreto legge e legge di conversione

L'inserimento di norme eterogenee rispetto all'oggetto o alla finalità del decreto legge spezza il legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere e «i provvedimenti provvisori con forza di legge», di cui al secondo comma dell'art. 77 Cost., il quale impone il collegamento dell'intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza, che ha indotto il Governo ad avvalersi dell'eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento. In definitiva, **l'innesto nell'iter di conversione dell'ordinaria funzione legislativa può certamente essere effettuato, per ragioni di economia procedimentale, a patto di non spezzare il legame essenziale tra decretazione d'urgenza e potere di conversione; ne discende che se tale legame viene interrotto, la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza per le norme eterogenee aggiunte, che, proprio per essere estranee e inserite successivamente, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari, ma per l'uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge.** (Massima 36070) *(Nel caso di specie, la legge di conversione aveva inserito in un decreto “milleproroghe” alcune norme generali relative ai rapporti finanziari tra Stato e Regioni in materia di protezione civile; la Corte ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale).*

Sentenza n. 220 del 2013

Tipologia di giudizio: Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Norme impugnate: Art. 23, commi da 14 a 20, decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, legge n. 214 del 2011; Artt. 17 e 18, decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, legge n. 235 del 2012

Parametri costituzionali: Art. 77 Costituzione

Tematica affrontata: incompatibilità dello strumento della decretazione d'urgenza, concepita per interventi specifici, puntuali, necessari e improcrastinabili, a disciplinare interi settori dell'ordinamento degli enti locali

Sono **costituzionalmente illegittimi**, per violazione dell'art. 77 Cost., i commi 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 20 dell'art. 23 del d.l. 6 dicembre 2011 n. 201, convertito con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, i quali **modificano radicalmente la normativa in tema di funzioni delle Province** (limitandole al solo indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni) **e in tema di organi delle stesse elimina la Giunta**, prevedendo che il Consiglio sia composto da non più di dieci membri eletti dagli organi elettivi dei Comuni e disponendo che il Presidente della Provincia sia eletto dal Consiglio provinciale. **Una riforma così ampia di una parte del sistema delle autonomie locali, destinata a ripercuotersi sull'intero assetto degli enti esponenziali delle comunità territoriali, riconosciuti e garantiti dalla Costituzione, è incompatibile, logicamente e giuridicamente, con lo strumento della decretazione d'urgenza.** Infatti, **le norme dell'ordinamento degli enti locali, intrinsecamente destinate a durare nel tempo e rispondenti ad esigenze sociali ed istituzionali di lungo periodo, non possono essere interamente condizionate dalla contingenza, sino al punto da costringere il dibattito parlamentare sulle stesse nei ristretti limiti tracciati dal secondo e terzo comma dell'art. 77 Cost, concepiti dal costituente per interventi specifici e puntuali, resi necessari e improcrastinabili dall'insorgere di «casi straordinari di necessità e d'urgenza».** La palese inadeguatezza dello strumento del decreto-legge a realizzare una riforma organica e di sistema non implica, tuttavia, che sull'ordinamento degli enti locali si possa intervenire solo con legge costituzionale (indispensabile solo per la soppressione di uno degli enti citati nell'art. 114 Cost.), ben potendo la normativa d'urgenza incidere su singole funzioni degli enti locali, su singoli

aspetti della legislazione elettorale o su specifici profili della struttura e composizione degli organi di governo. (Restano assorbiti gli ulteriori profili di illegittimità e le istanze di sospensione). (Massima 37319)

Sono **costituzionalmente illegittimi**, per violazione dell'art. 77 Cost., gli artt. 17 e 18 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012, i quali dispongono **la soppressione delle Province di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria, e la contestuale istituzione delle relative città metropolitane** a partire dal 1° gennaio 2014, per **l'incompatibilità logica e giuridica dello strumento della decretazione d'urgenza con una riforma radicale del sistema delle autonomie**. (Restano assorbiti gli ulteriori profili di illegittimità e le istanze di sospensione). (Massima 37320)

Sentenza n. 32 del 2014

Tipologia di giudizio: Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

Norme impugnate: Art. 4-bis e 4-vicies ter, decreto legge 30 dicembre 2005, n. 272, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2006, n. 49

Parametri costituzionali: Art. 77 Costituzione

Tematica affrontata: Evidente estraneità e disomogeneità delle norme introdotte in sede di conversione rispetto al testo del decreto legge; limiti di emendabilità del decreto legge da parte della legge di conversione; inidoneità dell'atto legislativo affetto da vizio radicale in fase di formazione a innovare l'ordinamento; reviviscenza della disciplina abrogata, anche se implicante effetti penali *in malam partem*

Sono costituzionalmente illegittimi, per contrasto con l'art. 77, secondo comma, Cost., gli artt. 4-bis e 4-vicies ter del d.l. 30 dicembre 2005, n. 272 (convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2006, n. 49), i quali unificano il trattamento sanzionatorio, in precedenza differenziato, previsto dal d.P.R. n. 309 del 1990 per i reati aventi ad oggetto le c.d. "droghe leggere" e per quelli concernenti le c.d. "droghe pesanti". **Le norme impugnate, introdotte in sede di conversione, violano l'indicato parametro costituzionale per difetto di omogeneità e, quindi, di nesso funzionale con le disposizioni del decreto-legge, così discostandosi dai principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale sui limiti di emendabilità del provvedimento d'urgenza da parte della legge di conversione.** L'art. 4 del decreto -

l'unico fra le norme in esso contenute al quale potrebbero, in ipotesi, riferirsi le disposizioni impugnate - contiene norme di natura processuale, attinenti alle modalità di esecuzione della pena, il cui fine è quello di impedire l'interruzione dei programmi di recupero del tossicodipendente. Le disposizioni impugnate si riferiscono invece agli stupefacenti e non alla persona del tossicodipendente; esse, inoltre, sono norme a connotazione sostanziale perché dettano la disciplina dei reati in materia di stupefacenti. **Si tratta, quindi, di fattispecie diverse per materia e finalità che denotano l'evidente estraneità delle disposizioni censurate rispetto ai contenuti e alle finalità del decreto-legge, come dimostra l'intervenuta modifica, in sede di conversione, del titolo originario del decreto.** La disomogeneità è resa evidente anche dalla portata della riforma recata dalle disposizioni impugnate le quali introducono una innovazione sistematica della disciplina dei reati in materia di stupefacenti, sia sotto il profilo delle incriminazioni sia sotto quello sanzionatorio, che, coinvolgendo delicate scelte di natura politica, giuridica e scientifica, avrebbe richiesto un adeguato dibattito parlamentare, secondo le ordinarie procedure di formazione della legge. In difetto del necessario legame logico-giuridico, richiesto dall'art. 77, secondo comma, Cost., i censurati artt. 4-*bis* e 4-*vicies ter* devono pertanto ritenersi adottati in carenza dei presupposti per il legittimo esercizio del potere legislativo di conversione. (Rimane assorbita l'ulteriore questione sollevata in via subordinata dal giudice *a quo*). (Massima 37669)

A seguito della declaratoria di illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., degli artt. 4-*bis* e 4-*vicies ter* del d.l. 30 dicembre 2005, n. 272 (convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2006, n. 49), i quali unificano il trattamento sanzionatorio, in precedenza differenziato, previsto dal d.P.R. n. 309 del 1990 per i reati aventi ad oggetto le c.d. "droghe leggere" e per quelli concernenti le c.d. "droghe pesanti", tornano a ricevere applicazione l'art. 73 del medesimo d.P.R. e le relative tabelle, in quanto mai validamente abrogati, nella formulazione precedente alle modifiche apportate con le disposizioni impugnate. **Nella misura in cui non rispettano la funzione tipica della legge di conversione, facendo uso della speciale procedura per essa prevista al fine di perseguire scopi ulteriori rispetto alla conversione del provvedimento del Governo, le Camere agiscono, infatti, in una situazione di carenza di potere. In tali casi, l'atto affetto da vizio radicale nella sua formazione è inidoneo ad innovare l'ordinamento e, quindi, anche ad abrogare la precedente normativa, come nell'ipotesi di norme legislative emanate in difetto di**

delega. Inoltre, se non tornassero ad applicarsi le norme sanzionatorie contenute nel d.P.R. n. 309 del 1990, resterebbero non punite alcune tipologie di condotte per le quali sussiste un obbligo sovranazionale di penalizzazione (decisione quadro n. 2004/757/GAI del 2004), con conseguente violazione del diritto dell'Unione europea, vincolante in virtù degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. **Gli effetti *in malam partem* connessi al più grave trattamento sanzionatorio dei reati concernenti le c.d. "droghe pesanti", che trova applicazione per effetto della riviviscenza della precedente disciplina, non precludono l'esame nel merito della questione, atteso che la decisione della Corte non fa altro che rimuovere gli ostacoli all'applicazione di una disciplina stabilita dal legislatore, senza configurare nuove norme penali.** Quanto agli effetti sui singoli imputati, è compito del giudice comune, quale interprete delle leggi, impedire che la dichiarazione di illegittimità costituzionale vada a detrimento della loro posizione giuridica, tenendo conto dei principi in materia di successione di leggi penali nel tempo ex art. 2 cod. pen., che implica l'applicazione della norma penale più favorevole al reo.

Sentenza n. 73 del 2014

Tipologia di giudizio: Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

Norma impugnata: Art. 7, comma 8, decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (codice del processo amministrativo)

Parametri costituzionali: Artt. 76 e 77, comma 1, Costituzione

Tematica affrontata: Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica

Nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 8, del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, impugnato, in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., in quanto ammette il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica unicamente per le controversie devolute alla giurisdizione amministrativa, deve essere preliminarmente **riconosciuta la legittimazione del Consiglio di Stato a sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede di parere** sul predetto ricorso. L'art. 69, comma 1, della legge n. 69 del 2009, modificando l'art. 13, primo comma, del d.P.R. n. 1199 del 1971, ha stabilito che **l'organo competente ad esprimere il parere sul ricorso straordinario al Capo dello Stato, se ritiene che lo stesso non possa essere deciso indipendentemente dalla risoluzione di una questione di legittimità costituzionale che non risulti manifestamente infondata, sospende l'espressione del parere e,**

referendo i termini e i motivi della questione, ordina alla segreteria l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la notifica del provvedimento ai soggetti indicati dagli artt. 23 e ss. della legge n. 87 del 1953. Tale disposizione è coerente con i criteri posti dall'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948, ai sensi del quale **la questione di legittimità costituzionale deve essere rilevata o sollevata nel corso di un giudizio e deve essere ritenuta non manifestamente infondata da parte di un giudice.** **L'istituto del ricorso straordinario è stato, invero, significativamente ridisegnato** dall'art. 69, secondo comma, della legge n. 69 del 2009, che, modificando l'art. 14 del d.P.R. n. 1199 del 1971, ha stabilito che **la decisione del ricorso straordinario è adottata con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministero competente, conforme al parere del Consiglio di Stato.** **L'acquisita natura vincolante del parere del Consiglio di Stato, che assume così carattere di decisione, ha conseguentemente modificato l'antico ricorso amministrativo, trasformandolo in un rimedio giustiziale, che è sostanzialmente assimilabile ad un giudizio,** quantomeno ai fini dell'applicazione degli artt. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 e 23 della legge n. 87 del 1953. (Massima 37832)

Non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 8, del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, impugnato, in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., in quanto ammette il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica unicamente per le controversie devolute alla giurisdizione amministrativa. Infatti, la disposizione censurata non si riferisce ad un oggetto estraneo alla delega per il riassetto della disciplina del processo amministrativo, contenuta nell'art. 44 della legge n. 69 del 2009, la quale include, fra l'altro, il riordino delle norme vigenti sulla giurisdizione del giudice amministrativo, anche rispetto alle altre giurisdizioni. Detta legge ha invero profondamente inciso sulla disciplina del ricorso straordinario, rendendo vincolante il parere del Consiglio di Stato e consentendo che in tale sede vengano sollevate questioni di legittimità costituzionale. L'istituto ha così perduto la propria connotazione puramente amministrativa ed ha assunto la qualità di rimedio giustiziale amministrativo, con caratteristiche strutturali e funzionali in parte assimilabili a quelle tipiche del processo amministrativo. **Il legislatore delegato ha, perciò, inteso coordinare i rapporti fra la giurisdizione amministrativa e l'ambito di applicazione di un rimedio giustiziale attratto per alcuni profili nell'orbita della giurisdizione amministrativa medesima, in quanto metodo alternativo di risoluzione di conflitti, pur senza possederne tutte**

le caratteristiche. Inoltre, la norma in esame non produce un effetto innovativo incompatibile con **la natura della delega, che autorizza l'esercizio di poteri innovativi della normazione vigente, a condizione che siano strettamente necessari in rapporto alla finalità di ricomposizione sistematica perseguita con l'operazione di riordino o riassetto.** La limitazione del ricorso straordinario alle sole controversie devolute alla giurisdizione amministrativa ha superato il precedente assetto elaborato *praeter legem* dalla prassi e fondato sulla presupposta natura amministrativa di tale rimedio, che ne consentiva l'esperibilità, in regime di concorrenza e non di alternatività, anche per controversie devolute alla giurisdizione ordinaria. Venuto meno tale presupposto in seguito alle riferite novità normative, **il legislatore delegato ha evitato un'inammissibile sovrapposizione fra un rimedio giurisdizionale ordinario e un rimedio giustiziale amministrativo, che è a sua volta alternativo al rimedio giurisdizionale amministrativo e ne ricalca solo alcuni tratti strutturali e funzionali.** Tale soluzione, peraltro ricavabile dal sistema, è comunque la conseguenza logica della scelta legislativa di traslare il ricorso straordinario dall'area dei ricorsi amministrativi a quella dei rimedi giustiziali e risponde ad un'evidente finalità di ricomposizione sistematica, compatibile con la qualificazione di delega di riordino o riassetto normativo propria dell'art. 44 della legge n. 69 del 2009. (Massima 37833)

Sentenza n. 250 del 2016

Tipologia di giudizio: Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

Norma impugnata: Art. 241, c. 5, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163

Parametri costituzionali: Art. 76 Cost.

Tematica affrontata: Delegazione legislativa

Secondo la giurisprudenza costituzionale, **il controllo di conformità della norma delegata alla norma delegante richiede un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli: l'uno, relativo alle norme che determinano l'oggetto, i principi ed i criteri direttivi della delega, da svolgere tenendo conto del complessivo contesto in cui si collocano ed individuando le ragioni e le finalità poste a fondamento della legge di delegazione; l'altro, relativo alle norme poste dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi ed i criteri direttivi della delega.** (Precedenti citati: sentenze n. 194 del 2015, n. 229 del 2014).

Il contenuto della delega e dei principi e criteri direttivi, accertati identificando il complessivo contesto normativo e le finalità che le ispirano, costituiscono non solo la base e il limite delle norme delegate, ma strumenti per l'interpretazione della loro portata. Queste ultime vanno, quindi, lette, fintanto che sia possibile, nel significato compatibile con detti principi, i quali, a loro volta, vanno interpretati avendo riguardo alla *ratio* della legge delega ed al complessivo quadro di riferimento in cui si inscrivono. (Precedente citato: sentenza n. 210 del 2015).

L'art. 76 Cost. permette la delimitazione dell'area della delega mediante il ricorso a clausole generali, purché accompagnate dall'indicazione di precisi principi. (Precedente citato: sentenza n. 159 del 2001).

Al legislatore delegato spettano margini di discrezionalità nell'attuazione della delega sempre che ne sia rispettata la ratio e che l'attività del delegato si inserisca in modo coerente nel complessivo quadro normativo. Infatti, l'art. 76 Cost. non riduce la funzione del legislatore delegato ad una mera scansione linguistica delle previsioni stabilite dal legislatore delegante, tuttavia il potere di riempimento del primo non può mai assurgere a principio od a criterio direttivo, essendo quella su delega una legislazione vincolata. (Precedenti citati: sentenze n. 59 del 2016, n. 146 e n. 98 del 2015, n. 119 del 2013; sentenza n. 293 del 2010).

Il parere delle Commissioni parlamentari non è vincolante e non esprime interpretazioni autentiche della legge di delega, **ma** costituisce pur sempre elemento che, come in generale i lavori preparatori, **può contribuire alla corretta esegesi** della stessa. (Precedenti citati: sentenze n. 308 e n. 193 del 2002, n. 173 del 1981).

Nel caso di delega per l'attuazione di una direttiva comunitaria, i principi che quest'ultima esprime si aggiungono a quelli dettati dal legislatore nazionale e assumono valore di parametro interposto. (Precedente citato: sentenza n. 210 del 2015).

Nel caso di delega per il riordino normativo, al legislatore delegato spetta un limitato margine di discrezionalità per l'introduzione di soluzioni innovative, le quali devono attenersi strettamente ai principi e ai criteri direttivi enunciati dal legislatore delegante e sono legittime soltanto se siano stabiliti principi e criteri direttivi volti a definire in tal senso l'oggetto della delega ed a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato. (Precedenti citati: sentenze n. 94, n. 73 e n. 5 del 2014, n. 80 del 2012; sentenze n. 170 del 2007, n. 239 del 2003 e n. 354 del 1998).

Nel caso di delega volta alla "razionalizzazione", deve essere inquadrato in limiti rigorosi l'esercizio, da parte del legislatore delegato, di poteri innovativi della normazione

vigente, non strettamente necessari in rapporto alla finalità di ricomposizione sistematica perseguita con l'operazione di riordino o riassetto. Qualora a tale ultima finalità si intenda aggiungere quella di innovare la disciplina oggetto di riorganizzazione, rimane imprescindibile la fissazione di precisi principi e criteri direttivi. (Precedenti citati: sentenze n. 162 del 2012, n. 94 del 2014 e n. 50 del 2014). (Massima 39181)

I RAPPORTI STATO-REGIONI

Sentenza n. 303 del 2003

Tipologia del giudizio: ricorso in via principale

Norme impugnate: articoli e commi vari della legge 21 dicembre 2001, n. 443, della legge 1° agosto 2002, n. 166, e del d.lgs. 20 agosto 2002, n. 190

Parametri: artt. 117; 118 Cost.

Tematica affrontata: Esercizio delle competenze statali e regionali; leale collaborazione; sussidiarietà; attrazione in sussidiarietà di competenze regionali nella competenza statale

In seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione e alla riscrittura del riparto di competenze legislative, l'attività dello Stato non può essere limitata al solo esercizio delle competenze esclusive e all'elaborazione dei principi in quelle concorrenti. Ove, infatti, emergano esigenze unitarie, anche nell'ambito delle competenze riservate alle Regioni, lo Stato deve poter intervenire, secondo un approccio di maggior flessibilità proprio di alcuni sistemi federali, come quelli tedesco e statunitense.

Nel nostro ordinamento costituzionale, espressione di una certa flessibilità è l'art. 118 Cost., che prevede l'attribuzione delle funzioni amministrative a livelli superiori qualora gli enti a ciò deputati non riescano ad assicurarne l'esercizio unitario, in conformità con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Pertanto, se l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato. In virtù del principio di legalità, inoltre, è necessario che la legge statale disciplini l'esercizio di tali funzioni, dal momento che tanto non potrebbero fare le Regioni, pena il venir meno delle stesse esigenze unitarie.

Peraltro, i principî di sussidiarietà e di adeguatezza vanno coordinati con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V e possono giustificare una deroga solo se:

- 1) la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata;
- 2) non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità;

3) sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata.

Il principio dell'intesa si giustifica in ragione della dimensione dinamica della sussidiarietà, che si affianca a quella statica. Questa, infatti, consiste nella distribuzione legale delle funzioni amministrative e, in particolare, nella loro tendenziale attribuzione ai Comuni. L'aspetto dinamico della sussidiarietà, invece, si manifesta come fattore di flessibilità dell'ordine stabilito in via generale in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie. (cfr. *cons. in diritto* 2.1 e 22)

Sentenza n. 36 del 2004

Tipologia di giudizio: ricorso in via principale

Norme impugnate: art. 24, commi 2, 3 e 4, della legge 28 dicembre 2001, n. 448

Parametri: artt. 3; 117; 118 Cost.

Tematica affrontata: coordinamento della finanza pubblica – vincoli temporanei alle spese regionali

Non è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti. La natura stessa e la finalità di tali vincoli escludono che si possano considerare le disposizioni impugnate come esorbitanti dall'ambito di una disciplina di principio spettante alla competenza dello Stato.

È ben vero che, stabilito il vincolo alla entità del disavanzo di parte corrente, potrebbe apparire superfluo un ulteriore vincolo alla crescita della spesa corrente, potendo il primo obiettivo conseguirsi sia riducendo le spese, sia accrescendo le entrate. Tuttavia **il contenimento del tasso di crescita della spesa corrente rispetto agli anni precedenti costituisce pur sempre uno degli strumenti principali per la realizzazione degli obiettivi di riequilibrio finanziario**, ed infatti esso è indicato fin dall'inizio fra le azioni attraverso le quali deve perseguirsi la riduzione del disavanzo annuo (cfr. art. 28, comma 2, lettera b, della legge n. 448 del 1998, nonché art. 28, comma 2-bis, della stessa legge, aggiunto dall'art. 30, comma 8, della legge n. 488 del 1999).

Non può dunque negarsi che, **in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica** perseguiti dal legislatore statale,

quest'ultimo possa, nell'esercizio non irragionevole della sua discrezionalità, introdurre per un anno anche un limite alla crescita della spesa corrente degli enti autonomi, **tenendo conto che si tratta di un limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa.**

Quanto poi alla natura indifferenziata del vincolo, imposto a tutti gli enti senza tener conto della loro concreta situazione, essa certo sottolinea come si tratti di una misura in qualche modo di emergenza, che tende a realizzare, nell'ambito della manovra finanziaria annuale disposta con la legge, un obiettivo di carattere nazionale, applicandosi allo stesso modo a tutti gli enti locali di una certa dimensione: ma tale elemento non è sufficiente a rendere manifestamente irragionevole la misura in questione. (cfr. *cons. in diritto* 6)

Sentenza n. 50 del 2005

Tipologia del giudizio: ricorso in via principale

Norme impugnate: art. 3, comma 1, lettere a), b) e c), della legge n. 30 del 2003

Parametri: artt. 76; 117, co. 3, Cost.

Tematica affrontata: Competenza concorrente – Principi fondamentali – Possibile lesione delle competenze regionali da parte di una legge di delega

La nozione di “principio fondamentale”, che costituisce il discrimine nelle materie di competenza legislativa concorrente tra attribuzioni statali e attribuzioni regionali, non ha e non può avere caratteri di rigidità e di universalità, perché le “materie” hanno diversi livelli di definizione che possono mutare nel tempo. È il legislatore che opera le scelte che ritiene opportune, regolando ciascuna materia sulla base di criteri normativi essenziali che l'interprete deve valutare nella loro obiettività, senza essere condizionato in modo decisivo da eventuali autoqualificazioni. Ne consegue che il rapporto tra la nozione di principi e criteri direttivi, che concerne il procedimento legislativo di delega, e quella di principi fondamentali della materia, che costituisce il limite oggettivo della potestà statutale nelle materie di competenza concorrente, non può essere stabilito una volta per tutte. La lesione delle competenze legislative regionali non deriva dall'uso, di per sé, della delega, ma può conseguire sia dall'avere il legislatore delegante formulato principi e criteri direttivi che tali non sono, per concretizzarsi invece in norme di dettaglio, sia

dall'aver il legislatore delegato esorbitato dall'oggetto della delega, non limitandosi a determinare i principi fondamentali. (cfr. *cons. in diritto* 3)

Sentenza n. 365 del 2007

Tipologia del giudizio: ricorso in via principale

Norma impugnata: articoli 1, comma 1, e 2, commi 2, lettera *a*), e 3, nonché la rubrica della legge della Regione Sardegna 23 maggio 2006, n. 7

Parametri: art. 114 Cost.

Tematica affrontata: Autonomia regionale e sovranità

È costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Sardegna 23 maggio 2006, n. 7 (Istituzione, attribuzioni e disciplina della Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo), limitatamente alle parole «e sovranità». La disposizione censurata, la quale si riferisce alla elaborazione di un «nuovo statuto di autonomia e di sovranità del popolo sardo», contrasta, infatti, con gli artt. 1, secondo comma, 5 e 114 della Costituzione e con l'art. 1 dello statuto speciale della Regione Sardegna in quanto assume come possibile contenuto del nuovo statuto speciale istituti tipici di ordinamenti statuali di tipo federale in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro ordinamento costituzionale alle Regioni, così producendo una impropria pressione sulla libertà valutativa dello stesso Parlamento in sede di adozione della relativa legge costituzionale. (Massima 31765)

Sentenza n. 168 del 2009

Tipologia di giudizio: ricorso in via principale

Norme impuginate: art. 1, comma 1251, lett. c-bis) e lett. c-ter) della Legge 27 dicembre 2006, n. 296

Parametri: artt. 117, 118 Cost.

Tematica affrontata: Leale collaborazione - Concorrenza di competenze

Ai fini dell'individuazione della materia alla quale devono essere ascritte le disposizioni oggetto di censure, non assume rilievo la qualificazione che di esse dà il

legislatore, ma occorre fare riferimento **all'oggetto ed alla disciplina delle medesime**, tenendo conto della loro ratio e tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato (sentenze n. 430, n. 169 e n. 165 del 2007).

Nel caso in cui una normativa si trovi all'incrocio di più materie, attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa statale e a quella regionale, occorre individuare l'ambito materiale che possa considerarsi prevalente. E, qualora non sia individuabile un ambito materiale che presenti tali caratteristiche, la suddetta concorrenza di competenze, in assenza di criteri contemplati in Costituzione, giustifica l'applicazione del principio di leale collaborazione (sentenza n. 50 del 2008), il quale deve, in ogni caso, permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie. **In simili ipotesi, pertanto, l'intervento normativo statale dovrà essere preceduto da un'intesa raggiunta nell'ambito del sistema delle Conferenze.** (Massima 33472)

Sentenza n. 198 del 2012

Tipologia di giudizio: Ricorso in via principale

Norma impugnata: art. 14, comma 1, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138

Parametri: art. 117, commi 2, 3 e 4; 119; 122; 123 Cost.

Tematica affrontata: Coordinamento finanza pubblica – criteri per la fissazione di un rapporto tra il numero di consiglieri regionali e gli abitanti della Regione mediante legge statale

Non è fondata, in riferimento agli artt. 117, 121 e 123 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, **che prevede il numero massimo di consiglieri e assessori regionali, la riduzione degli emolumenti dei consiglieri**, nonché l'istituzione di un Collegio dei revisori dei conti, giacché la disposizione, inserita nel Titolo IV del decreto-legge, dedicato alla «Riduzione dei costi degli apparati istituzionali», detta parametri diretti esplicitamente al «conseguimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica», in tal modo intervenendo sulla struttura organizzativa delle Regioni, regolata dagli articoli 121 e 123 Cost. e **fissando un rapporto tra il numero degli abitanti e quello dei consiglieri**, e

quindi tra elettori ed eletti (nonché tra abitanti, consiglieri e assessori), in applicazione del principio in base al quale tutti i cittadini hanno il diritto di essere egualmente rappresentati. (Massima 36536)

Sentenza n. 39 del 2014

Tipologia del giudizio: Ricorso in via principale

Norma impugnata: art. 1, comma 7, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174

Parametri: artt. 24; 113; 116; 117, commi 3 e 4; 118; 119; 127; 134 Cost.

Tematica affrontata: controllo della Corte dei conti sui bilanci regionali – effetti – nuovo giudizio di legittimità costituzionale – illegittimità

È costituzionalmente illegittimo, per lesione dei parametri costituzionali e statutari posti a garanzia della potestà legislativa regionale, l'art. 1, comma 7, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174 in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali (convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213), limitatamente alla parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni. **Il predetto comma disciplina gli interventi che gli enti assoggettati al controllo della Corte dei conti, ivi comprese le Regioni, sono tenuti a porre in essere in seguito al giudizio operato dalla magistratura contabile ai sensi dei precedenti commi 3 e 4 nonché le conseguenze della mancata adozione degli stessi.** In particolare, dalla pronuncia di accertamento adottata dalla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti consegue l'obbligo per le amministrazioni interessate - ove vengano rilevati squilibri economico-finanziari, la mancata copertura di spese, la violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o il mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno - di assumere, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito di tale pronuncia, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio, cioè, nella specie, l'obbligo di modificare la legge di approvazione del bilancio o del rendiconto mediante i necessari provvedimenti, anch'essi legislativi.

Dall'omissione della trasmissione di detti provvedimenti o dalla verifica negativa della sezione regionale di controllo in ordine agli stessi, deriva la preclusione dell'attuazione dei programmi di spesa per i quali fosse accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria, ciò che equivale, nella sostanza,

all'attribuzione, a tali omissioni e verifica negativa, di un vero e proprio effetto impeditivo dell'efficacia della legge regionale in base alla quale dovevano essere realizzati i programmi di spesa la cui attuazione è interdetta. La disposizione impugnata conferisce, dunque, alle pronunce di accertamento e di verifica delle sezioni regionali di controllo **l'effetto, da un canto, di vincolare il contenuto della produzione legislativa delle Regioni, obbligate a modificare le proprie leggi di bilancio, dall'altro, di inibire l'efficacia di tali leggi in caso di inosservanza del suddetto obbligo.** Tali effetti non possono, tuttavia, essere fatti discendere da una pronuncia della Corte dei conti, le cui funzioni di controllo non possono essere spinte sino a **vincolare il contenuto degli atti legislativi o a privarli dei loro effetti.**

Le funzioni di controllo della magistratura contabile trovano infatti un limite nella potestà legislativa dei Consigli regionali che, in base all'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione, la esercitano in **piena autonomia politica**, senza che organi a essi estranei possano né vincolarla né incidere sull'efficacia degli atti che ne sono espressione (salvo, beninteso, il sindacato di costituzionalità delle leggi regionali spettante alla Corte costituzionale). La Corte dei conti, d'altro canto, è organo che – come, in generale, la giurisdizione e l'amministrazione – è sottoposto alla legge (statale e regionale); **la previsione che una pronuncia delle sezioni regionali di controllo possa avere l'effetto di inibire l'efficacia di una legge si configura, perciò, come palesemente estranea all'ordinamento costituzionale e lesiva della potestà legislativa regionale.** Inoltre, il controllo delle sezioni regionali della Corte dei conti sulle leggi regionali con le quali sono approvati i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi delle Regioni è diretto alla verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 119, sesto comma, Cost., della sostenibilità dell'indebitamento e dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti. Tale controllo ha, dunque, come parametro, almeno in parte, norme costituzionali, quali gli artt. 119, sesto comma, e 81 Cost., che costituisce la garanzia costituzionale dei menzionati equilibri economico-finanziari. **Il giudizio in esame si configura quindi, almeno per la parte in cui si svolge alla stregua di norme costituzionali, come un sindacato di legittimità costituzionale delle leggi regionali di approvazione dei bilanci e dei rendiconti,** al quale l'impugnato comma 7 riconnette la possibile inibizione dell'efficacia di dette leggi. **Tale disposizione ha così introdotto una nuova forma di controllo di legittimità costituzionale delle leggi che illegittimamente si aggiunge a**

quello effettuato dalla Corte costituzionale, alla quale l'art. 134 Cost. affida in via esclusiva il compito di garantire la legittimità costituzionale della legislazione (anche regionale) attraverso pronunce idonee a determinare la cessazione dell'efficacia giuridica delle leggi dichiarate illegittime. La dichiarazione di illegittimità costituzionale in parte qua della norma censurata, essendo fondata anche sulla violazione di disposizioni della Costituzione, ha efficacia per tutte le Regioni, a statuto ordinario e speciale, nonché per le Province autonome di Trento e di Bolzano (le ulteriori questioni sono assorbite). (Massima 37689)

Sentenza n. 88 del 2014

Tipologia di giudizio: Ricorso in via principale

Norme impugnate: artt. 9, commi 2 e 3, art. 10, commi 3, 4 e 5, art. 11 e art. 12 della legge 24 dicembre 2012, n. 243

Parametri: Artt. 117; 119 Cost.

Tematica affrontata: Autonomia finanziaria

A seguito della riforma costituzionale del 2012, che, tra l'altro, ha modificato l'art. 119 Cost. sull'autonomia finanziaria introducendo i limiti dell'equilibrio di bilancio e del rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, l'unica nuova competenza esclusiva dello Stato è quella dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, che sino alla modifica operata con la legge cost. n. 1 del 2012 si presentava in «endiadi» (sentenza n. 17 del 2004) con il coordinamento della finanza pubblica.

Essa, tuttavia, non può essere interpretata così estensivamente da coprire l'intero ambito materiale regolato dalla legge n. 243 del 2012: la disciplina dell'indebitamento delle autonomie territoriali, ad esempio, è stata ricondotta dalla Corte al coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 284 del 2009, n. 285 del 2007, n. 320 del 2004, n. 376 del 2003), pur sottolineandosi come sia «inscindibilmente connessa» alla «salvaguardia degli equilibri di bilancio» (sentenza n. 70 del 2012).

Altro deve essere dunque l'approccio per definire la natura e la portata dei principi di equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito pubblico. Essi, infatti, costituiscono «un vincolo [...] di carattere generale» (sentenza n. 245 del 2004) a cui deve soggiacere la finanza pubblica.

Il legislatore costituzionale non si è limitato a fissare principi generali, lasciando così all'interprete la ricerca dei presupposti giustificativi della disciplina statale attuativa (rinvenuti dalla sentenza citata nell'art. 5 Cost. e nella competenza concorrente del coordinamento della finanza pubblica), ma ha puntualmente disciplinato sia la fonte – la legge rinforzata – sia i suoi contenuti.

Il nuovo sistema di finanza pubblica disegnato dalla legge cost. n. 1 del 2012 ha dunque **una sua interna coerenza e una sua completezza**, ed è pertanto solo alla sua stregua che vanno vagliate le questioni di costituzionalità sollevate nei confronti della legge. (cfr. *cons. in diritto* 6)

Sentenza n. 251 del 2016

Tipologia di giudizio: ricorso in via principale

Norme impugnate: articoli e commi vari della legge n. 124 del 2015

Parametri: art. 76; 117; 118 Cost.

Tematica affrontata: leale collaborazione – delega legislativa

Quantunque la Corte costituzionale abbia più volte affermato che il principio di leale collaborazione non si impone al procedimento legislativo, tuttavia, **là dove il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all'intesa.** Quest'ultima si impone quale cardine della leale collaborazione anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi adottati dal Governo sulla base dell'art. 76 Cost., **i quali - essendo, sottoposti a limiti temporali e qualitativi, e condizionati, per la loro validità, a tutte le indicazioni contenute non solo nella Costituzione, ma anche nella legge di delegazione - finiscono con l'essere attratti nelle procedure di leale collaborazione, in vista del pieno rispetto del riparto costituzionale delle competenze.** Nel seguire le cadenze temporali entro cui esercita la delega, riferita a "oggetti distinti suscettibili di separata disciplina" (art. 14 della legge n. 400 del 1988), il Governo può fare ricorso a tutti gli strumenti che reputa, di volta in volta, idonei al raggiungimento dell'obiettivo finale, che consiste nel vagliare la coerenza dell'intero procedimento di attuazione della delega, senza sottrarlo alla collaborazione con le Regioni. (Massima 39227)

NOVITÀ GIURISPRUDENZIALI

Sentenza n. 164 del 2017

Tipologia di giudizio: Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

Norma impugnata: Art. 3, comma 2, legge n. 27 febbraio 2015, n. 18

Parametri costituzionali: Artt. 3, 25, 101, 104 e 111 Costituzione

Tematica affrontata: Responsabilità civile dei magistrati

Non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, legge n. 18 del 2015, il quale, abrogando l'art. 5 della legge n. 117 del 1988, ha eliminato il "filtro di ammissibilità" della domanda risarcitoria proposta nei confronti dello Stato nell'ambito della disciplina della responsabilità civile dei magistrati, sollevata dal Tribunale ordinario di Genova per asserito contrasto con gli artt. 3, 25, 101, 104 e 111 Cost. **In materia di responsabilità civile dei magistrati occorre perseguire il delicato bilanciamento tra due interessi contrapposti: da un lato, il diritto del soggetto ingiustamente danneggiato da un provvedimento giudiziario ad ottenere il ristoro del pregiudizio patito, dall'altro, la salvaguardia delle funzioni giudiziarie da possibili condizionamenti, a tutela dell'indipendenza e dell'imparzialità della magistratura.** A tal fine, tuttavia, non è costituzionalmente necessario che sia prevista una delibazione preliminare dell'ammissibilità della domanda contro lo Stato, quale strumento indefettibile di protezione dell'autonomia e indipendenza della magistratura. **Tale esigenza può essere, infatti, soddisfatta dal legislatore per altra via: ciò è quanto accaduto con la legge n. 18 del 2015, per un verso mediante il mantenimento del divieto dell'azione diretta contro il magistrato e con la netta separazione dei due ambiti di responsabilità, dello Stato e del giudice; per un altro, con la previsione di presupposti autonomi e più restrittivi per la responsabilità del singolo magistrato, attivabile, in via di rivalsa, solo se e dopo che lo Stato sia rimasto soccombente nel giudizio di danno; per un altro ancora, tramite il mantenimento di un limite della misura della rivalsa.**

Ordinanza n. 225 del 2017

Tipologia di giudizio: Giudizio sull'ammissibilità del ricorso per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato (Presidente della Repubblica nei confronti della Corte dei conti)

Parametri costituzionali: Artt. 84 e 103 Costituzione

Tematica affrontata: Esenzione del personale del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica dal giudizio di responsabilità della Corte dei conti

È ammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione sollevato dal Presidente della Repubblica nei confronti della sezione giurisdizionale regionale per il Lazio e della sezione II giurisdizionale centrale d'appello della Corte dei conti, nonché della Procura regionale della Corte dei conti per il Lazio. **Il Presidente della Repubblica chiede che la Corte costituzionale, previa concessione della tutela cautelare, dichiari che non spettava alla Corte dei conti esercitare la giurisdizione sulla responsabilità amministrativa nei confronti di dipendenti della Presidenza della Repubblica, in quanto così facendo la Corte dei conti avrebbe ecceduto dalle proprie attribuzioni di cui all'art. 103, comma 2, Cost., interferito con le attribuzioni presidenziali di cui all'art. 84, comma 3, Cost. e altresì violato la consuetudine costituzionale che riserva alla Presidenza della Repubblica l'esclusiva disponibilità dei rimedi, anche giurisdizionali, atti a garantire la corretta amministrazione della propria dotazione ed esclude la stessa Presidenza dalla giurisdizione non solo di conto, come già affermato nella sentenza n. 129 del 1981, ma anche di responsabilità della Corte dei conti. La misura cautelare, tuttavia, pur astrattamente ammissibile anche nel caso di conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, nel caso di specie non può essere concessa per la mancanza di motivazione, nel ricorso, in ordine al verificarsi o all'imminenza di pregiudizi gravi, specifici e concreti per l'autonomia del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica.**

Sentenza n. 262 del 2017

Tipologia di giudizio: Giudizio per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato (Corte di Cassazione nei confronti del Senato della Repubblica e del Presidente della Repubblica)

Parametri costituzionali: Artt. 3, 24, 64, 101, 102, 111 e 117 Costituzione

Tematica affrontata: Autodichia degli organi costituzionali

Spettava al Senato della Repubblica e al Presidente della Repubblica approvare atti normativi che riservano ad organi di autodichia la decisione delle controversie di lavoro instaurate dai propri dipendenti. **La Costituzione attribuisce autonomia normativa tanto alle Camere, quanto al Presidente della Repubblica.** In relazione alle Camere l'autonomia in parola, prevista dall'art. 64 Cost., non attiene alla sola disciplina del procedimento legislativo, per la parte non direttamente regolata dalla Costituzione, ma riguarda anche l'organizzazione interna degli apparati serventi. **In relazione al Presidente della Repubblica si evidenzia che tale organo necessita di un proprio apparato organizzativo, non solo per amministrare i beni rientranti nella dotazione presidenziale, ma anche per consentire un libero ed efficiente esercizio delle proprie funzioni, garantendo in tal modo l'indipendenza del Presidente rispetto ad altri poteri dello Stato;** ne consegue che i regolamenti approvati dal Presidente della Repubblica devono considerarsi sorretti da un implicito fondamento costituzionale, conferendo alla legge che li prevede (legge n. 1077 del 1948) un carattere meramente ricognitivo. **L'autonomia degli organi costituzionali non si esaurisce nella normazione, ma comprende il momento applicativo delle norme stesse, incluse le scelte riguardanti la concreta adozione delle misure atte ad assicurarne l'osservanza;** la conseguente riserva agli organi di autodichia dell'interpretazione e dell'applicazione di tali fonti non comporta un'alterazione dell'ordine costituzionale delle competenze ma **rappresenta il razionale completamento dell'autonomia organizzativa degli organi costituzionali per ciò che concerne la selezione, lo stato e la carriera giuridica ed economica dei propri dipendenti.** Avverso le decisioni degli organi di autodichia, dunque, non è neppure configurabile il ricorso in Cassazione ex art. 111, comma 7, Cost. **Al contrario non spetta, in via di principio, agli organi costituzionali ricorrere alla propria potestà normativa, né per disciplinare rapporti giuridici con soggetti terzi, né per riservare agli organi di autodichia la decisione di eventuali controversie che ne coinvolgano le situazioni soggettive** (come, ad esempio, quelle relative ad appalti e forniture di servizi prestati a favore delle amministrazioni degli organi costituzionali). **La compatibilità costituzionale della riserva di giurisdizione in favore degli organi di autodichia, peraltro, deve essere riconosciuta a condizione che questi ultimi, pur non potendo essere qualificati come giudici speciali ex art. 102 Cost., risultino costituiti secondo regole volte a garantire la loro indipendenza ed**

imparzialità come impongono i principi costituzionali ricavabili dagli artt. 3, 24, 101 e 111 Cost. e come ha richiesto la Corte europea dei diritti dell'uomo, in particolare nella sentenza 28 aprile 2009, Savino e altri contro Italia.

Sentenza n. 269 del 2017

Tipologia di giudizio: Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

Norme impugnate: Art. 10, commi 7-ter e 7-quater, legge 10 ottobre 1990, n. 287

Parametri costituzionali: Artt. 3, 23 e 53 Costituzione

Tematica affrontata: Rapporto tra ordinamento costituzionale e ordinamento UE – Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

Sono inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 7-ter e 7-quater, della legge n. 287 del 1990 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato) sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 53, commi 1 e 2, Cost., dalla Commissione tributaria provinciale di Roma con ordinanza del 02.05.2016, mentre sono infondate le questioni di legittimità costituzionale delle medesime disposizioni sollevate, in riferimento agli artt. 3, 23 e 53, commi 1 e 2, Cost., dalla Commissione tributaria provinciale di Roma con ordinanza del 25.10.2016.

La rilevanza della richiamata decisione riguarda soprattutto alcune precisazioni operate dalla Corte circa i rimedi da azionare quando si ritenga che una medesima norma primaria interna contrasti tanto con il diritto dell'Unione europea quanto con la Costituzione italiana.

In primo luogo la Corte ribadisce la validità dell'orientamento tradizionale, secondo il quale il dubbio circa il contrasto con una norma dell'ordinamento U.E. dotata di effetto diretto condiziona l'applicabilità della norma censurata nel giudizio a quo e di conseguenza la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale che si intendano sollevare sulla medesima (art. 23 della legge n. 87 del 1953). In tali casi spetta al giudice nazionale comune valutare la compatibilità comunitaria della normativa interna censurata, utilizzando, se del caso, il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, e, nell'ipotesi di contrasto, provvedere egli stesso all'applicazione della norma comunitaria in luogo nella norma nazionale; solo in seguito all'esclusione della sussistenza di tale

contrasto è possibile sollevare, con riferimento alla medesima norma, una questione di legittimità costituzionale.

Rispetto a tale quadro occorre, tuttavia, considerare le **peculiarità della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea**: tale atto è connotato da un contenuto di **impronta tipicamente costituzionale**, enunciando principi e diritti che intersecano, in larga misura, quelli enunciati dalle Costituzioni nazionali degli Stati membri. **La Corte costituzionale, pertanto, al fine di salvaguardare il principio del sindacato accentrato di costituzionalità delle leggi, prescrive che laddove una legge sia oggetto di dubbi di illegittimità tanto in riferimento ai diritti protetti dalla Costituzione italiana, quanto in relazione a quelli garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in ambito di rilevanza comunitaria, debba essere sollevata una questione di legittimità costituzionale, escludendo, dunque, la possibilità di una disapplicazione della norma interna da parte del giudice comune.** È fatta comunque salva, anche per il giudice comune, la possibilità di ricorrere al rinvio pregiudiziale per le questioni di interpretazione o di invalidità del diritto dell'Unione, ai sensi dell'art. 267 TFUE.

La Corte costituzionale giudicherà, così, alla luce dei parametri interni ed eventualmente di quelli europei, secondo l'ordine di volta in volta appropriato, anche al fine di assicurare che i diritti garantiti dalla citata Carta dei diritti siano interpretati in armonia con le tradizioni costituzionali, pure richiamate dall'art. 6 TUE e dall'art. 52, comma 4, della Carta medesima, come fonti rilevanti in tale ambito.

Ordinanza n. 273 del 2017

Tipologia di giudizio: Giudizio sull'ammissibilità del ricorso per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato (Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Bari nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri)

Parametri costituzionali: Artt. 76, 109 e 112 Costituzione

Tematica affrontata: Rapporti tra pubblico ministero e polizia giudiziaria con riferimento al segreto di indagine

È ammissibile il ricorso per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato sollevato dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Bari nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione all'art. 18, comma 5, del d.lgs. n. 177 del 2016, che impone agli ufficiali di polizia giudiziaria, a seguito di

apposite istruzioni, la trasmissione per via gerarchica delle «notizie relative all'inoltro delle informative di reato all'autorità giudiziaria, indipendentemente dagli obblighi prescritti dalle norme del codice di procedura penale». Tale norma sarebbe stata approvata in violazione dell'art. 76 Cost. e darebbe luogo ad una lesione delle sfere di attribuzioni costituzionali garantite al ricorrente dagli artt. 109 e 112 Cost. L'idoneità di un atto avente natura legislativa a determinare conflitto tra poteri dello Stato sussiste tutte le volte in cui dalla norma primaria derivino in via diretta lesioni dell'ordine costituzionale delle competenze, salvo che sia configurabile un giudizio nel quale la norma primaria risulti applicabile e quindi possa essere su di essa sollevata, in via incidentale, questione di legittimità costituzionale.

Ordinanza n. 277 del 2017

Tipologia di giudizio: Giudizio sull'ammissibilità del ricorso per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato (CODACONS, singolo senatore e singolo cittadino elettore nei confronti del Governo)

Parametri costituzionali: Artt. 1, 2, 3, 24, 48, 49, 51, 56, 71, 72, 92, 111, 113, 117, 138 Costituzione

Tematica affrontata: Questione di fiducia su legge elettorale

È inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal CODACONS (Coordinamento delle associazioni e dei comitati di tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori), dal senatore Bartolomeo Pepe e da Giovanni Pignoloni in qualità di cittadino elettore, i quali lamentano la decisione del Governo di porre la questione di fiducia, presso la Camera dei deputati, sull'approvazione della legge elettorale. La prospettazione dei ricorrenti è resa incerta dal carattere cumulativo e congiunto del ricorso e dalla circostanza che le censure in esso contenute sono presentate senza considerazione della diversità delle rispettive qualificazioni. In ogni caso, il ricorso del CODACONS e di Giovanni Pignoloni deve essere dichiarato inammissibile sia per carenza di legittimazione attiva, atteso che **soggetti ed organi diversi dallo Stato-apparato possono essere parti di un conflitto tra poteri solo se titolari di una pubblica funzione costituzionalmente rilevante e garantita**, che per insussistenza del requisito oggettivo del conflitto, giacché **gli atti che si innestano nel procedimento legislativo sono inidonei a ledere la sfera di soggetti estranei alle**

Camere. Anche il ricorso del senatore Bartolomeo Pepe difetta di legittimazione attiva poiché **il senatore ricorrente pretende inammissibilmente di rappresentare l'intero organo cui appartiene e, comunque, egli non può lamentare la violazione del procedimento parlamentare svoltosi presso la Camera dei deputati, non riguardando tale procedimento alcuna competenza o prerogativa di un senatore.**

Ordinanza n. 280 del 2017

Tipologia di giudizio: Giudizio sull'ammissibilità del ricorso per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato (vari parlamentari nei confronti delle Camere parlamentari e del Governo)

Parametri costituzionali: Artt. 1, 48, 51, 64, 67, 70, 72 e 94 Costituzione

Tematica affrontata: Iter di approvazione di leggi elettorali

Sono inammissibili i ricorsi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevati da Adriana Eden Susanna Galgano e altri nella qualità di elettori, soggetti politici e parlamentari e da Simone Valente nella qualità di elettore, soggetto politico, parlamentare e rappresentante dei parlamentari aderenti al gruppo parlamentare MoVimento 5 stelle della Camera dei deputati, con i quali si chiede l'annullamento della legge n. 52 del 2015 (Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati) nella sua interezza, così come è inammissibile quello sollevato da Giovanni Endrizzi e Simone Valente nella qualità di elettori, soggetti politici, parlamentari e di Presidente, il primo, e di Vicepresidente vicario, il secondo, dei rispettivi gruppi parlamentari del MoVimento 5 stelle del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, con cui i ricorrenti contestano al Governo di aver richiesto, e alla presidenza di entrambe le Camere di aver ammesso, le questioni di fiducia sulle leggi elettorali n. 52 del 2015 e n. 165 del 2017. **Le carenze degli atti introduttivi dei conflitti rendono impossibile deliberare sul merito dei conflitti stessi, perché nessuno dei ricorsi individua in modo chiaro e univoco i poteri ricorrenti, le competenze costituzionali menomate e l'oggetto della pretesa.**

Sentenza n. 10 del 2018

Tipologia di giudizio: Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

Norma impugnata: Art. 1, comma 2, del d.lgs. 7 febbraio 2006, n. 72

Parametri costituzionali: Art. 76 Costituzione

Tematica affrontata: Elezioni membri togati del Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa

È costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 76 Cost., l'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 62 del 2006 (Modifica della disciplina concernente l'elezione del Consiglio di presidenza della Corte dei conti e del Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa, a norma dell'art. 2, comma 17, della legge 25 luglio 2005, n. 150), **sia nella parte in cui**, modificando l'art. 9, comma 3, della legge n. 186 del 1982, **ha previsto che debbano essere indette le elezioni suppletive per la sostituzione del componente togato del Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa cessato anzitempo dal mandato, sia nella parte in cui ha disposto l'abrogazione del comma 4 dell'art. 7 della citata legge n. 186 del 1982, dove si prevedeva, per la surroga, il sistema dello scorrimento della graduatoria.** L'innovazione imposta dalle disposizioni censurate, infatti, differenziando la magistratura amministrativa dalle altre, ha determinato una frattura di sistema nel quadro normativo di riferimento. Una tale distonia sistemica, di per sé, presupponeva, a monte, una puntuale indicazione in tal senso espressa nella delega, nella specie assente. Ciò è tanto più vero ove si consideri la *ratio* di armonizzazione perseguita dal delegante nell'introdurre il sistema di elezione dei membri togati del CPGA a preferenza unica: **il contrasto di obiettivi tra ragione giustificativa della delega ed effetti dell'intervento reso in attuazione della stessa, avrebbe imposto l'inequivoca formulazione di un criterio direttivo volto a differenziare, sul tema della surroga, la magistratura amministrativa da quelle ordinaria e contabile.** Né, in senso contrario, potrebbe sostenersi un rapporto di stretta consequenzialità tra innovazione imposta dalla legge delega (la preferenza unica) e le disposizioni censurate introdotte dal decreto delegato (il modello di surroga realizzato dalle elezioni suppletive).

Sentenza n. 59 del 2018

Tipologia di giudizio: Giudizio per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato (Tribunale ordinario di Bergamo nei confronti del Senato della Repubblica)

Parametri costituzionali: Art. 68 Costituzione

Tematica affrontata: Insindacabilità parlamentare

Non spettava al Senato della Repubblica affermare che le espressioni del senatore Roberto Calderoli - imputato del reato di diffamazione aggravata dall'utilizzo di un mezzo di pubblicità e da finalità di discriminazione razziale, per aver offeso l'onore e il decoro dell'allora Ministra per l'integrazione, onorevole Cécile Kyenge Kashetu, durante un comizio nel corso del quale la Ministra era stata assimilata ad un orango – fossero insindacabili in rapporto all'aggravante della finalità di discriminazione razziale, escludendo, al contempo, l'insindacabilità del reato di diffamazione aggravata dal mezzo di pubblicità. **Le Camere, infatti, non sono chiamate a pronunciarsi sugli effetti che la singola autorità giudiziaria fa derivare dall'opinione espressa dal parlamentare, ma solo sulla correlazione tra quest'ultima e l'esercizio delle funzioni parlamentari.** Peraltro, la giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere che **le opinioni espresse *extra moenia* sono coperte da insindacabilità solo ove assumano una finalità divulgativa dell'attività parlamentare**, mentre le opinioni espresse dal senatore Calderoli non hanno alcun nesso funzionale con l'esercizio dell'attività parlamentare. Va, infine, considerato che **la prerogativa parlamentare di cui all'art. 68, comma 1, Cost. non può essere estesa sino a ricomprendere gli insulti – di cui è comunque discutibile la qualificazione come opinioni – solo perché collegati con le “battaglie” condotte da esponenti parlamentari.**

Ordinanza n. 63 del 2018

Tipologia di giudizio: Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

Norma impugnata: Artt. 1, comma 2, 2, 4-bis, 12 e 14, legge 27 dicembre 2001, n. 459

Parametri costituzionali: Artt. 1, comma 2, 48, commi 1, 2 e 3, Costituzione

Tematica affrontata: Procedura di voto dei cittadini italiani all'estero

È manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, 2, 4-bis, 12 e 14, legge n. 459 del 2001, sulla disciplina del voto per corrispondenza degli italiani all'estero, sollevata in riferimento agli artt. 1, comma 2 e 48, commi 1, 2 e 3, Cost. dal Tribunale ordinario di Venezia. Manca, infatti, una motivazione sufficiente e non implausibile dell'esistenza dell'interesse ad agire dell'attore, che, nel giudizio *de quo*, aveva proposto ricorso *ex art. 702-bis c.p.c.*, lamentando la lesione del

proprio diritto di esprimere un voto libero, diretto e segreto con riferimento al successivo referendum costituzionale del dicembre 2016. **A differenza del caso delle elezioni per il Parlamento nazionale, i cui risultati sono sottratti al sindacato del giudice comune ex art. 66 Cost., le operazioni di voto referendarie sono suscettibili di reclamo presso l'Ufficio centrale per la circoscrizione Estero e sono successivamente sottoponibili all'esame dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione, legittimato – esso – a sollevare incidente di costituzionalità.** Cionondimeno si rileva incidentalmente che la suddetta questione di legittimità costituzionale ha evidenziato **oggettive criticità della normativa denunciata quanto al bilanciamento della effettività del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero con gli imprescindibili requisiti di personalità, libertà e segretezza del voto stesso.**

Sentenza n. 103 del 2018

Tipologia di giudizio: Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Norme impugnate: art. 1, commi 392 e 527, legge 11 dicembre 2016, n. 232

Parametri costituzionali: art. 117, comma 3, e 119 Costituzione

Tematica affrontata: riduzione della spesa sanitaria; transitorietà delle misure di contenimento della spesa pubblica

Sono infondati i motivi di impugnazione del comma 392 della legge n. 232 del 2016, che determina il livello di finanziamento del fabbisogno nazionale standard in materia sanitaria, per le ragioni già evidenziate nelle sentenze n. 154 del 2017, n. 141 e n. 65 del 2016 della Corte.

Non sussiste difetto di proporzionalità dei tagli in quanto essi sono stati stabiliti dalle stesse Regioni in sede di autocoordinamento. Quanto alla mancanza di un esplicito riferimento, nella disposizione censurata, ai costi ed ai fabbisogni standard regionali, il comma 534-ter della stessa legge, nel disciplinare ex novo l'intervento statale sostitutivo, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa in Conferenza Stato-Regioni, **ha reso prioritaria – rispetto al riferimento al PIL ed alla popolazione residente – la considerazione dei fabbisogni standard** come approvati secondo il meccanismo innovativo introdotto dal comma 534-bis. In tal modo, per evitare un intervento sostitutivo statale improntato a criteri incentrati prioritariamente su indicatori qualitativi,

le Regioni dovranno necessariamente adeguarsi a tali parametri già nella fase iniziale dell'autocoordinamento.

Quanto alla sottostima del fabbisogno rispetto ai costi da sostenere per assicurare i LEA, l'accordo tra le Regioni deve garantire che ogni realtà territoriale assicuri i LEA in condizioni di efficienza ed appropriatezza, sicché ogni singolo ente avrà la responsabilità di allocare i risparmi su quelle voci il cui sacrificio non pregiudica i servizi essenziali per i cittadini. Grava, d'altro canto, sulla Regione ricorrente l'onere di dimostrare l'impossibilità di garantire i LEA definiti dallo Stato, in conseguenza della riduzione delle risorse messe a disposizione.

Sul lungo periodo, peraltro, la continua imposizione di contributi alla finanza pubblica alle Regioni a statuto ordinario, inevitabilmente incidenti sul livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale, **potrebbe comportare in futuro il rischio dell'impossibilità di assicurare il rispetto dei LEA fissati dallo Stato.** Su quest'ultimo incombe perciò l'onere di evitare tale rischio, eventualmente mediante il **reperimento di risorse in ambiti diversi da quelli afferenti la spesa regionale, per rispettare gli obblighi, contratti anche a livello europeo, di garantire l'equilibrio finanziario dell'intero settore pubblico allargato.**

In ordine al coinvolgimento della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, esso è assicurato da disposizioni, come quella censurata, che riconoscono, nella fase iniziale, un potere di determinazione autonoma, da parte delle Regioni, in ordine alla modulazione delle necessarie riduzioni nei diversi ambiti di spesa (sentenza n. 141 del 2016).

La diminuzione del fabbisogno nazionale standard sanitario può essere determinata anche unilateralmente da parte dello Stato. Il principio dell'intesa stabilito dall'art. 26, comma 1, d.lgs. n. 68 del 2011 non vincola in modo assoluto e inderogabile le leggi successivamente approvate dalle due Camere (sentenza n. 192 del 2017). Così, la determinazione unilaterale trova giustificazione nella necessità di redigere il bilancio pluriennale statale per l'arco temporale dal 2017 al 2019 e nella salvaguardia della possibilità, per le Regioni, di programmare per tempo l'erogazione dei servizi in condizioni di efficienza e di appropriatezza. Peraltro, **se è vero che anche la tutela del diritto alla salute non può non subire i condizionamenti che lo stesso legislatore incontra nel distribuire le risorse finanziarie disponibili, tuttavia non deve mai essere compromessa la garanzia del suo nucleo essenziale, sicché le determinazioni sul fabbisogno sanitario complessivo «non dovrebbero discostarsi in modo rilevante**

e repentino dai punti di equilibrio trovati in esito al ponderato confronto tra Stato e Regioni in ordine ai rispettivi rapporti finanziari (sentenza n. 192 del 2017). Nella specie, questa condizione appare rispettata, in quanto la fissazione del livello di finanziamento per l'anno 2019 non si discosta in modo rilevante dal livello concertato per gli anni precedenti.

È costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 527, primo periodo, della legge n. 232 del 2016, nella parte in cui proroga per la terza volta l'orizzonte temporale del contributo previsto a carico della finanza regionale dal primo periodo dell'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014. Quest'ultima disposizione ha previsto per l'anno di riferimento (il 2014) un contributo pari a 500 milioni di euro e, per il successivo triennio dal 2015 al 2017, un contributo annuale di 750 milioni di euro.

Con l'art. 1, comma 398, lettera a), numero 2), della legge n. 190 del 2014, tale contributo è stato esteso al 2018. La proroga è stata ritenuta legittima dalla Corte costituzionale (sentenza n. 141 del 2016), che ha escluso che una sola proroga possa contrastare con il criterio della transitorietà.

Con l'art. 1, comma 681, della legge n. 208 del 2015, il legislatore, per la seconda volta, ha esteso di un anno (portandolo al 2019) il medesimo contributo, e nuovamente la Corte costituzionale (sentenza n. 154 del 2017) ha escluso l'inosservanza del canone della transitorietà.

La norma impugnata introduce la terza proroga (al 2020) del contributo di 750 milioni di euro imposto alle Regioni ordinarie dall'art. 46, comma 6, primo periodo, del d.l. n. 66 del 2014, in tal modo **raddoppiando i confini temporali della misura finanziaria**, originariamente limitati al triennio dal 2015 al 2017.

Il raddoppio della durata del sacrificio imposto dal primo periodo, da tre a sei anni, risulta in frontale contrasto con il principio di transitorietà delle misure di contenimento della spesa pubblica (ex multis, sentenze n. 154 del 2017, n. 65 del 2016, n. 218 e n. 189 del 2015; nello stesso senso, sentenze n. 44 del 2014, n. 236 e n. 229 del 2013, n. 217, n. 193 e n. 148 del 2012, n. 182 del 2011).

Nei fatti, viene sottratta al trasparente confronto parlamentare la valutazione delle ricadute di lungo periodo di una manovra economica, tutte le volte in cui la relativa durata venga raddoppiata, attraverso la tecnica normativa dell'aggiunta progressiva di ulteriori annualità a quelle inizialmente previste.

Sentenza n. 115 del 2018

Tipologia di giudizio: Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

Norme impugnate: art. 2, legge 2 agosto 2008, n. 130 (Ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona)

Parametri: Artt. 3, 11, 24, 25, secondo comma, 27, terzo comma, 101, secondo comma

Tematica affrontata: tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea e omessa applicazione della normativa penale interna in materia di prescrizione del reato

Antefatto: la sentenza cd. Taricco della Corte di Giustizia Ue e l'ordinanza n. 24/2017 di rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale

La Corte di Giustizia Ue, con la sentenza dell'8 settembre 2015 resa nella causa Taricco, aveva stabilito che il giudice italiano è tenuto a disapplicare gli articoli 160, terzo comma, e 161, secondo comma, del Codice penale, non potendo dichiarare prescritti pertanto i reati di frode in danno dell'Unione europea, in due casi: in primo luogo, quando queste disposizioni, determinando la prescrizione, impediscono l'inflizione di sanzioni effettive in un numero considerevole di gravi casi di frode che ledono gli interessi finanziari dell'Unione (art. 325, par. 1, TFUE); in secondo luogo, quando il termine di prescrizione, per effetto di tali disposizioni, risulti più breve di quello previsto dalla legge nazionale per casi analoghi di frode in danno dello Stato membro (art. 325, par. 2, TFUE).

La Corte di Cassazione e la Corte d'appello di Milano hanno tuttavia ritenuto le regole enunciate nella sentenza Taricco contrastanti con alcuni principi supremi dell'ordinamento costituzionale italiano, sollevando pertanto la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge di ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona nella parte in cui, imponendo l'applicazione dell'art. 325 TFUE, come interpretato dalla sentenza Taricco, comporta in alcuni casi la disapplicazione della normativa penale interna in materia di prescrizione nei confronti di reati in materia di imposta sul valore aggiunto (IVA) che integrino una frode in danno degli interessi finanziari dell'Unione.

La Corte costituzionale, con ordinanza n. 24/2017, anziché decidere le questioni prospettate, ha disposto un nuovo rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia Ue, avente ad oggetto l'interpretazione dell'art. 325 TFUE e della stessa sentenza Taricco. Secondo la Corte, infatti, l'applicazione della regola stabilita in quest'ultima sentenza nell'ordinamento italiano avrebbe comportato la violazione degli articoli 25, secondo

comma (principio di legalità in materia penale) e 101, secondo comma (soggezione del giudice soltanto alla legge) della Costituzione, ossia di principi supremi dell'ordinamento costituzionale, nei confronti dei quali anche il principio del primato del diritto dell'Unione sul diritto interno incompatibile recede.

La nuova pronuncia della Corte di Giustizia Ue (sentenza M.A.S. e M.B.)

Con sentenza del 5 dicembre 2017, la Grande sezione della Corte di Giustizia Ue ha affermato che l'obbligo per il giudice interno di disapplicare la normativa penale interna in materia di prescrizione nei casi previsti dalla sentenza Taricco viene meno quando ciò comporti la violazione del principio di legalità dei reati e delle pene. Nel caso di specie, tale obbligo viene meno nei casi di insufficiente determinatezza della legge penale applicabile o di applicazione retroattiva di una normativa che prevede un regime di punibilità più severo di quello vigente al momento della commissione del reato.

Sotto quest'ultimo profilo, pertanto, la Corte di Giustizia ha affermato che la regola enunciata nella sentenza Taricco non può essere applicata ai fatti commessi anteriormente all'8 settembre 2015, data di pubblicazione della pronuncia, in applicazione del divieto di retroattività in malam partem della legge penale.

Quanto al primo profilo, invece, la Corte ha affermato che, per quanto concerne i fatti commessi a partire dall'8 settembre 2015, spetterà alle autorità giudiziarie nazionali verificare se l'applicazione della regola "Taricco" determini, nel caso concreto, una violazione del principio di determinatezza in materia penale, il quale è non soltanto un principio supremo dell'ordinamento costituzionale italiano, bensì anche un principio cardine del diritto dell'Unione sancito dall'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

La sentenza n. 115 del 2018 della Corte costituzionale

Alla luce della soluzione data dalla Corte di Giustizia al rinvio pregiudiziale disposto dalla Corte costituzionale, quest'ultima ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte di Cassazione e dalla Corte d'appello di Milano. Nei casi che hanno dato luogo alle ordinanze di rimessione, infatti, si procedeva per fatti commessi anteriormente all'8 settembre 2015, sicché l'applicabilità della normativa penale interna e la prescrizione dei reati oggetto dei procedimenti a quibus erano state riconosciute dalla stessa sentenza M.A.S.

In ogni caso, la Corte costituzionale ha ribadito che, indipendentemente dalla collocazione temporale dei fatti per i quali si procede rispetto alla data dell'8 settembre 2015, la regola "Taricco" risulterebbe comunque inapplicabile in quanto contrastante con il principio di determinatezza in materia penale di cui all'art. 25, comma 2, Costituzione.

Ad avviso della Corte, infatti, la prescrizione, in quanto istituto che riconnette al decorso del tempo l'effetto di impedire l'applicazione della pena, incide sulla punibilità della persona e, pertanto, nell'ordinamento costituzionale italiano rientra a pieno titolo nel principio di legalità sostanziale di cui all'art. 25, comma 2, Costituzione.

D'altro canto, invece, risultano caratterizzati da un elevato grado di indeterminatezza sia i paragrafi 1 e 2 dell'art. 325 TFUE, sia la regola enunciata dalla Corte di Giustizia nella sentenza Taricco.

In particolare, è stato ritenuto eccessivamente indeterminato il riferimento al "numero considerevole di casi" in presenza dei quali tale regola può operare, dal momento che esso non consentirebbe al giudice penale di trarne una norma sufficientemente definita. Né, d'altra parte, può ritenersi che il giudice possa svincolarsi dal principio della soggezione alla legge (art. 101, comma 2, Cost.) per perseguire un mero obiettivo di politica criminale, quale è la tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

Anche per quanto concerne la parte della regola "Taricco" tratta dall'art. 325, par. 2, TFUE (vale a dire, la disapplicazione del termine di prescrizione per i reati di frode in danno dell'Unione che sia più breve di quello previsto per reati di frode in danno dello Stato membro), la Corte ha affermato che, anche qualora si reputasse possibile un confronto tra frodi fiscali in danno dello Stato e quelle in danno dell'Unione al fine di impedire un trattamento più "morbido" delle seconde rispetto alle prime quanto al termine di prescrizione, i consociati comunque non potrebbero desumere, da una disposizione di carattere generale come quella del Trattato europeo, una regola puntuale e specifica come quella che prevede la disapplicazione del termine di prescrizione enunciata dalla sentenza Taricco.

In conclusione, la Corte rigetta le questioni sollevate in quanto infondate, essendo la regola enunciata nella sentenza Taricco inapplicabile ai casi dai quali sono sorte le questioni di legittimità costituzionale in via incidentale. Inapplicabilità derivante non solo dalla Costituzione repubblicana, ma anche dallo stesso diritto dell'Unione, come precisato dalla Carta di Nizza e dalla Corte di Giustizia nella sentenza M.A.S.

Sentenza n. 117 del 2018

Tipologia di giudizio: Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Norme impugnate: Art. 1, comma 10, della legge della Regione Campania 31/03/2017, n. 10

Parametri: artt. 81, terzo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione

Tematica affrontata: poteri regionali in caso di sottoposizione a piano di rientro

Sono costituzionalmente illegittime le norme impugnate per violazione degli artt. 81, terzo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione in quanto stabiliscono livelli aggiuntivi delle prestazioni pur essendo la Regione Campania sottoposta a un piano di rientro dai disavanzi eccessivi.

Fermi restando l'espresso divieto di integrare i livelli essenziali delle prestazioni fino all'effettivo rientro dal deficit strutturale e il potere di impulso e vigilanza affinché il risanamento finanziario non superi – nell'ambito della pianificazione finanziaria – il limite negativo della "essenzialità" dell'assistenza, la Regione deve cooperare per il superamento della situazione di emergenza.

Detta cooperazione si configura secondo profili formali e sostanziali che, sulla base dell'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, possono essere così riassunti: a) perimetrazione delle entrate e delle uscite» relative al finanziamento del Servizio sanitario regionale; b) determinazione del costo dei LEA, in conformità al piano di rientro e ai provvedimenti attuativi del Commissario, e tenendo conto che l'onere finanziario dei LEA è il limite invalicabile della spesa fino al superamento dell'emergenza; c) corretta allocazione delle risorse per fronteggiare il disavanzo sanitario pregresso; d) evidenziazione delle manovre fiscali regionali per finanziare il Servizio sanitario regionale «ai sensi della legislazione vigente sui piani di rientro dai disavanzi».

In tale contesto finanziario non vi è spazio né per l'incremento dei LEA e neppure per la fissazione di modalità organizzative e convenzionali diverse da quelle prescritte dalla specifica legislazione statale e dalle determinazioni del Commissario.

La trasparenza dei conti e la cooperazione nelle operazioni finalizzate al rientro dal deficit costituiscono la vera "cifra" del ruolo riservato alla Regione nel particolare momento storico.

La determinazione di prestazioni aggiuntive stabilita dalla norma impugnata induce maggiori oneri a carico del Servizio sanitario regionale, in palese contrasto con la cornice programmatica e finanziaria del piano di rientro regionale.

Sentenza n. 120 del 2018

Tipologia di giudizio: Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

Norma impugnata: art. 1475, comma 2, decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare)

Parametri: Art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione sia agli artt. 11 e 14 della CEDU e alle sentenze emesse in data 2 ottobre 2014 dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, quinta sezione, *Matelly contro Francia e Association de Défense des Droits des Militaires (ADefDroMil) contro Francia*; sia all'art. 5, paragrafo unico, terzo periodo, della Carta sociale europea

Tematica affrontata: illegittimità del divieto di costituzione di associazioni sindacali delle forze militari

È **illegittimo** l'art. 1475, comma 2, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), **in quanto prevede 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».**

La norma **contrasta con gli artt. 11 e 14 della CEDU**, come interpretati dalle sentenze *Matelly contro Francia e Association de Défense des Droits des Militaires (ADefDroMil) contro Francia* della Corte EDU. L'art. 11 CEDU riconosce la libertà sindacale e ammette restrizioni legali per gli appartenenti alle forze di polizia, e l'art. 14 assicura il godimento dei diritti senza discriminazioni di sorta. **Secondo la Corte EDU, rispetto ai membri delle Forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello Stato, gli Stati possono, al più, introdurre «restrizioni legittime», ma senza mettere in discussione il diritto alla libertà di associazione dei loro membri, né possono imporre restrizioni che riguardano gli elementi essenziali della libertà di associazione, tra i quali certamente rientra la libertà di costituire un sindacato e di aderirvi.**

La norma contrasta anche con l'analogo art. 5 della Carta sociale europea, che, essendo trattato di diritto internazionale, costituisce norma interposta ai sensi dell'art. 117, co. 1, Cost.

Non è incostituzionale, invece, il limite dell'adesione ad altre associazioni sindacali che non siano composte esclusivamente da militari. La questione non è stata sollevata dinanzi al giudice europeo, e quindi va risolta sulla base dell'elaborazione del diritto nazionale.

Considerati i **particolari fini istituzionali** delle forze armate, la necessità di una loro **coesione interna e neutralità e l'assoluta specialità della loro funzione**, tale esclusione è pienamente giustificata.

Gli stessi valori richiedono che **l'esercizio della libertà sindacale dei militari sia adeguatamente regolamentato.** A tal fine, trova applicazione l'art. 1475, co. 1, d.lgs. 66/2010, non impugnato, a mente del quale «**La costituzione di associazioni o circoli fra militari è subordinata al preventivo assenso del Ministro della difesa**». Andranno sottoposti a specifico esame l'apparato organizzativo, le sue modalità di costituzione e di funzionamento, il sistema di finanziamento e la sua assoluta trasparenza.

Quanto ai **limiti dell'azione sindacale**, vige il **divieto dell'esercizio del diritto di sciopero**. Per il resto, in assenza di una specifica disciplina legislativa, **può trovare applicazione quanto previsto per i diversi organismi della rappresentanza militare** e in particolare con quelle disposizioni (art. 1478, comma 7, del d.lgs. n. 66 del 2010) che escludono dalla loro competenza «le materie concernenti l'ordinamento, l'addestramento, le operazioni, il settore logistico-operativo, il rapporto gerarchico-funzionale e l'impiego del personale».

Ordinanza n. 163 del 2018

Tipologia di giudizio: conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

Parametri: artt. 67, 72, primo e quarto comma, 80 Cost.

Tematica affrontata: proponibilità del conflitto di attribuzione da parte di singoli parlamentari

Quattro deputati hanno promosso conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Governo per aver ommesso di presentare il progetto di legge di autorizzazione alla ratifica del «Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del

contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica italiana», firmato a Roma il 2 febbraio 2017 dal Presidente del Consiglio dei ministri della Repubblica italiana e dal Presidente del Consiglio presidenziale del Governo di riconciliazione nazionale dello Stato di Libia.

Con l'ordinanza in questione, la Corte giunge alla conclusione che singoli deputati non siano legittimati a sollevare conflitto di attribuzione nel caso di specie, in quanto non dotati di attribuzioni individuali costituzionalmente protette.

La Costituzione, infatti, riserva all'assemblea l'esame della legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali. Pertanto, le previsioni relative alla riserva di legge (art. 80 Cost.) e alla riserva di assemblea (art. 72, comma 4, Cost.) individuano nella Camera di appartenenza, e non nei singoli parlamentari, il soggetto titolare della sfera di attribuzioni costituzionali che sarebbe stata violata.

Ne consegue che solo all'assemblea è rimessa la valutazione sull'opportunità di proporre conflitto di attribuzione, e non è possibile configurare alcuna concorrenza tra la legittimazione attiva del singolo parlamentare e quella della Camera di appartenenza.

Resta impregiudicata la questione se in altre situazioni siano configurabili attribuzioni individuali di potere costituzionale, per la cui tutela il singolo parlamentare sia legittimato a ricorrere allo strumento del conflitto tra poteri dello Stato» (ordinanza n. 177 del 1998; nello stesso senso, ordinanza n. 277 del 2017 e sentenza n. 225 del 2001).

Sentenza n. 169 del 2018

Tipologia di giudizio: Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (Presidente della Repubblica nei confronti della Corte dei conti, sezione II giurisdizionale centrale d'appello)

Parametri: artt. 84, comma 3 e 103, comma 2, Cost.

Tematica affrontata: Esenzione del personale del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica dal giudizio di responsabilità della Corte dei conti

La Corte ha stabilito che **non spetta alla Corte dei conti esercitare la giurisdizione sulla responsabilità amministrativo-contabile nei confronti di dipendenti della Presidenza della Repubblica**, annullando per l'effetto la sentenza della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per il Lazio, e la sentenza della Corte dei Conti, sezione II giurisdizionale centrale d'appello, con le quali quest'ultima aveva condannato,

in primo grado e in appello, due dipendenti del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica al risarcimento del danno erariale ad essi imputato. È stata riconosciuta, nello specifico, una **menomazione delle attribuzioni costituzionali del Presidente della Repubblica garantite dall'art. 84, terzo comma, Cost. e relative alla gestione della dotazione presidenziale**. Parimenti, concretizza una lesione della sfera di autonomia costituzionalmente garantita alla Presidenza in materia di gestione della dotazione presidenziale la nota con cui la Procura della Corte dei conti ha trasmesso la sentenza di appello, corredandola di istruzioni rivolte alla Presidenza della Repubblica in ordine alla sua esecuzione.

La Corte costituzionale ha ribadito che **la giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica** (art. 103, secondo comma, Cost.) si riferisce all'ambito della "tutela del pubblico danaro" ed è tradizionalmente comprensiva dei giudizi di conto e dei giudizi di responsabilità amministrativo-contabile. Tale ambito di esercizio della giurisdizione, lungi dall'essere incondizionato, **deve contenersi**, oltre che all'interno dei confini della materia "contabilità pubblica", anche **entro i limiti posti da altre norme e principi costituzionali**.

Tra questi limiti rientra, ad avviso della Corte, l'art. 84, terzo comma, Cost., che garantisce **l'autonomia della Presidenza della Repubblica nella gestione della dotazione presidenziale**. Tale autonomia, invero, si esprime non soltanto sul piano della **produzione di apposite norme giuridiche** di disciplina degli apparati serventi, ma ricomprende anche il **momento applicativo** delle norme stesse, inclusa l'adozione delle **misure volte ad assicurarne l'osservanza** (v. sent. 129 del 1981).

Rientra, pertanto, nell'**esclusiva disponibilità del Presidente della Repubblica l'attivazione di appositi rimedi**, amministrativi o anche giurisdizionali, **nelle ipotesi di dipendenti che abbiano danneggiato la dotazione presidenziale**. Non è compatibile con tale principio, invece, l'esercizio della giurisdizione contabile di responsabilità da parte della Corte dei conti, trattandosi di un giudizio attivabile d'ufficio da parte della Procura della Corte dei conti e indipendentemente da qualsiasi iniziativa della Presidenza della Repubblica, il quale è tuttavia in grado di menomare l'autonomia costituzionale di questa.

L'esclusione dei dipendenti del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica dal giudizio di responsabilità da parte della Corte dei conti non determina, peraltro, l'esonero di questi da ogni responsabilità, né ostacola il **recupero delle somme indebitamente sottratte**, che avverrà attraverso **procedure autonomamente**

individuare dalla stessa Presidenza della Repubblica, sia con iniziative inerenti al caso concreto, sia attraverso previsioni normative di carattere generale.

Sentenza n. 170 del 2018

Tipologia di giudizio: giudizio in via incidentale

Norma impugnata: Art. 3, c. 1°, lett. h), del decreto legislativo 23/02/2006, n. 109, come sostituito dall'art. 1, c. 3°, lett. d), n. 2), della legge 24/10/2006, n. 269

Parametri: artt. 2, 3, 18, 49 e 98 della Costituzione

Tematica affrontata: Iscrizione a partiti o partecipazione alla vita dei partiti da parte di magistrati fuori ruolo per motivi elettorali

È **legittima** la norma impugnata nella parte in cui prevede quale illecito disciplinare l'iscrizione o la partecipazione sistematica e continuativa a partiti politici anche per i magistrati fuori del ruolo organico della magistratura perché collocati in aspettativa «per motivi elettorali».

I magistrati devono godere degli stessi diritti di libertà garantiti ad ogni altro cittadino, ma le funzioni esercitate e la qualifica rivestita dai magistrati non sono indifferenti e prive di effetto per l'ordinamento costituzionale, al fine di stabilire i limiti che possono essere opposti all'esercizio di quei diritti (sentenze n. 224 del 2009 e n. 100 del 1981), giustificati sia dalla particolare qualità e delicatezza delle funzioni giudiziarie, sia dai principi costituzionali di indipendenza e imparzialità (artt. 101, secondo comma, 104, primo comma, e 108, secondo comma, Cost.) che le caratterizzano.

Per i diritti fondamentali di natura politica, la Costituzione demanda al legislatore la facoltà di **bilanciare la libertà di associarsi in partiti con l'esigenza di assicurare l'indipendenza dei magistrati**. In questo modo, si mira ad **impedire possibili condizionamenti all'attività giudiziaria derivanti dal legame stabile con i soggetti politici**, che i magistrati contrarrebbero iscrivendosi ad un partito o partecipando in misura significativa alla sua attività: tanto **a garanzia dell'indipendenza e dell'imparzialità e dell'apparenza delle stesse agli occhi dell'opinione pubblica**. La norma impugnata, che sanziona l'iscrizione o la partecipazione alla vita politica dei partiti da parte dei magistrati, costituisce l'esito legittimo di tale attività di bilanciamento.

La norma è legittima anche nell'ipotesi in cui riguardi un magistrato che sia stato collocato fuori ruolo per motivi elettorali, ossia per aver esercitato il proprio

diritto di elettorato passivo (in realtà, la questione può essere estesa, per identità di ratio, anche agli ulteriori incarichi non elettivi di natura politica, quale ministro di Governo o assessore nelle giunte degli enti territoriali). **Per i magistrati, infatti, non è irragionevole distinguere tra l'iscrizione o comunque la partecipazione sistematica e continuativa alla vita di un partito politico, che la fattispecie disciplinare vieta, e l'accesso alle cariche elettive e agli uffici pubblici di natura politica che, a determinate condizioni (sentenza n. 172 del 1982), la legislazione vigente consente loro. Tanto più in un contesto normativo che consente al magistrato di tornare alla giurisdizione, in caso di mancata elezione oppure al termine del mandato elettivo o dell'incarico politico, va preservato il significato dei principi di indipendenza e imparzialità, nonché della loro apparenza, quali requisiti essenziali che caratterizzano la figura del magistrato in ogni aspetto della sua vita pubblica.**

Di tali principi il divieto disciplinare in questione è **saldo presidio**, e come tale esso non può che dirigersi nei confronti di ogni magistrato, in qualunque posizione egli si trovi. Come del resto qualunque cittadino, **anche (e a maggior ragione) il magistrato ben può, ad esempio, svolgere una campagna elettorale o compiere atti tipici del suo mandato od incarico politico senza necessariamente assumere, al contempo, tutti quei vincoli (a partire dallo stabile schieramento che l'iscrizione testimonia) che normalmente discendono dalla partecipazione organica alla vita di un partito politico. La valutazione sui requisiti di sistematicità e continuatività della partecipazione del magistrato alla vita di un partito esclude ogni automatismo sanzionatorio permettendo, al contrario, soluzioni adeguate alle peculiarità dei singoli casi.** E se tale rilievo vale, in generale, per tutti i magistrati, vale particolarmente per coloro, tra di essi, che siano collocati in aspettativa per soddisfare i diritti fondamentali garantiti dall'art. 51 Cost. **Resta ovviamente rimesso al prudente apprezzamento del giudice disciplinare stabilire in concreto se la condotta del magistrato fuori ruolo possa legittimamente incontrare la vita di un partito, o se costituisca invece illecito disciplinare, meritando appropriata sanzione.**